# Groupe de travail sur le partage des responsabilités parentales

## Mars 2001

Rapport à l'attention de Madame Ségolène Royal
Ministre déléguée à la famille, à l'enfance
et aux personnes handicapées

Présenté par Monsieur Michel Yahiel, inspecteur général des affaires sociales,
rapporteur général de la commission pour les simplifications administratives

Rapport

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À LA FAMILLE, À L'ENFANCE
ET AUX PERSONNES HANDICAPÉES

# Groupe de travail

## sur le partage des responsabilités parentales

**Rapport à l'attention**
de Madame la Ministre déléguée
à la famille et à l'enfance et aux personnes handicapées

Mars 2001

Présenté par **Michel Yahiel** n inspecteur général des affaires sociales n rapporteur général de la Commission pour les Simplifications Administratives

**Ministère de l'Emploi et de la Solidarité**

**La Ministre Déléguée à la Famille et à l'Enfance**

**République Française**

Paris, le

Monsieur le Rapporteur général,

Affirmée par la loi, l'égalité de droits et de devoirs entre le père et la mère dans l'exercice de leur autorité parentale demeure parfois méconnue dans son application. Or, le droit pour l'enfant d'être élevé par ses deux parents est reconnu explicitement par la Convention internationale des droits de l'enfant.

C'est la raison pour laquelle, conformément au voeu exprimé par le Premier Ministre lors de la Conférence de la famille et en liaison avec la Ministre de la Justice, je souhaite constituer un groupe de travail qui devra recenser toutes les mesures, législatives ou non susceptibles de permettre en tous domaines, une réelle mise en oeuvre du partage de l'autorité parentale.

Compte tenu des implications pratiques de ces sujets pour les familles, il a semblé particulièrement opportun d'en saisir la Commission pour les simplifications administratives, en demandant à son rapporteur général d'assurer l'animation de cette réflexion.

Les principaux axes de travail du groupe s'articuleront autour de l'amélioration des textes législatifs et réglementaires, d'une part, et des dispositifs de la politique familiale, d'autre part, ainsi que de leur bonne application dans la vie quotidienne des familles.

En effet, la loi du 4 juin 1970 a remplacé la puissance paternelle par l'autorité parentale et a posé le principe de l'égalité des parents dans le cadre du mariage, et la loi du 8 janvier 1993 a étendu ce principe aux parents non mariés et aux parents divorcés. Ces dispositions sont souvent méconnues, par les parents eux-mêmes, par les administrations et par les professionnels de l'enfance. Le groupe devra définir les actions susceptibles de mieux informer les parents et les tiers du contenu et des règles de fonctionnement de l'autorité parentale.

Enfin, les politiques familiales, en particulier la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, devront être examinées au regard de l'égalité entre pères et mères.

Monsieur Michel Yahiel,
Rapporteur général
de la Commission des simplifications administratives
Inspecteur général des Affaires sociales
68, rue de Bellechasse
75007 PARIS

Vous accorderez une attention particulière à la situation des parents séparés. En effet, après la séparation ou le divorce, la loi renvoie à la liberté et à la responsabilité de mettre en oeuvre le partage de l'exercice de l'autorité parentale. Ces règles se heurtent parfois aux conflits liés à la rupture du couple, aux inégalités qui demeurent entre hommes et femmes dans la prise en charge effective des enfants mais aussi aux problèmes sociaux.

Il conviendra de rechercher toutes les actions susceptibles de favoriser la prise en charge effective des enfants par les deux parents, dans tous les domaines concernés : logement, prestations familiales, droit fiscal, accès aux équipements collectifs, relations avec le système éducatif ...

Vous voudrez bien me remettre un rapport d'étape au début de l'automne. Je vous prie d'agréer, Monsieur le Rapporteur Général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Ségolène Royal

# Avant-propos

Conformément à l'une des décisions arrêtées lors de la conférence de la famille du mois de juin 2000, Madame ROYAL, Ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance m'a confié la présidence d'un groupe de travail chargé de "recenser toutes les mesures, législatives ou non, susceptibles de permettre, en tous domaines, une réelle mise en œuvre du partage de l'autorité parentale".

Opérationnel dès l'été 2000, ce groupe, à la fois inter administratif et largement ouvert aux organismes et associations concernés (mouvement familial, élus locaux, association de parents d'élèves notamment), s'est réuni à une dizaine de reprises, outre de nombreuses séances thématiques, organisées autour de trois sujets majeurs : les questions sociales et fiscales ; les questions scolaires et péri-scolaires; enfin, les aspects pratiques de la promotion de la coparentalité.

Conformément au mandat reçu, le groupe de travail a souhaité adopter une démarche aussi pragmatique que possible, cohérente avec le souci de simplifier la vie quotidienne des familles.

Ce choix a nécessairement influencé sa méthode de travail, en évitant la trop grande dispersion des sujets par définition multiples que recouvraient les problématiques abordées.

A chaque stade, le groupe s'est attaché à diagnostiquer l'existant et, le cas échéant, à émettre des propositions adaptées.

Pour l'ensemble des questions traitées, il s'est efforcé de fonctionner sur la base du consensus. Il va de soi qu'aucun de ses membres, représentant l'État ou la «société civile», ne se trouve engagé pour autant par un document rédigé sous la seule responsabilité du président et à l'attention de la Ministre, préalablement à tout arbitrage officiel. Toutefois, ce souci de transparence des débats permet d'attester, à certaines réserves près, d'ailleurs explicitement mentionnées, que le groupe s'est largement accordé sur les constats avancés et les propositions qui en découlent, en dépit de la diversité de sa composition et de la sensibilité des sujets traités

Cette réflexion de longue haleine n'aurait d'ailleurs pas pu déboucher sans le concours très actif de chacune et chacun des participants et des multiples experts associés ou consultés au cours des derniers mois.

Je tiens à remercier ici, tout particulièrement, outre le cabinet de la Ministre, la Délégation Interministérielle à la Famille et l'équipe de la Commission pour les Simplifications Administratives (COSA), pour leur constante et précieuse collaboration .

Michel Yahiel

# Sommaire

Lettre de mission

Avant-propos

Composition du groupe de travail ..... 9

Introduction ..... 11

Synthèse des 25 propositions ..... 13

Première partie ..... 15
Adapter le cadre juridique,
pour mieux prendre en compte l'évolution des situations familiales (propositions 1 à 3)

Deuxième partie ..... 21
Créer les conditions de la responsabilité parentale partagée (propositions 4 à 17)

Troisième partie ..... 41
Pour une politique active en faveur de la coparentalité (propositions 18 à 25)

Conclusion ..... 49

Annexes ..... 51

# Composition du groupe de travail

Madame Ségolène Royal, Ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance

Rapporteur ■ Monsieur Michel Yahiel

- Association des Départements de France
- Association des Maires de France
- Union Nationale des Associations Familiales
- Fédérations de Parents d'Élèves
  - Fédération des conseils, des Parents d'élèves
  - Parents d'élèves de l'Enseignement Public
  - Union Nationale des Associations des parents d'élèves de l'enseignement libre
- Caisse Nationale des Allocations Familiales
- Me Claire Hocquet, avocate
- Premier ministre
  - Commission pour les simplifications administratives
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
  - Délégation Interministérielle à la Famille (Ministère délégué à la Famille et à l'Enfance)
  - Direction de la Sécurité Sociale
  - Direction Générale de l'Action Sociale
  - Service des Droits des Femmes (Secrétariat d'État aux Droits des Femmes et à la Formation professionnelle)
- Ministère de la Justice
  - Direction des Affaires Civiles et du Sceau
  - Direction de l'Administration Pénitentiaire
  - Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
  - Direction de la Législation Fiscale
  - Direction du Budget
- Ministère de l'Intérieur
  - Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques
- Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports
  - Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (secrétariat d'État au Logement)
- Ministère de l'Éducation Nationale
  - Direction des Enseignements Scolaires
  - Direction des Affaires Juridiques

# Introduction

Le partage de la responsabilité parentale, son exercice harmonieux et équilibré par les parents, constituent un enjeu de société majeur et, dès lors, un objectif à promouvoir dans tous les cas de figures. Cet enjeu se noue dès la naissance de l'enfant, concerne tous les aspects de son éducation et doit perdurer, quelles que puissent être les vicissitudes familiales ultérieures.

Cette conviction partagée par les membres du groupe de travail, l'ont conduit à orienter sa réflexion dans deux voies complémentaires.

En premier lieu, la coparentalité est l'affaire de tous. Or, cette lente construction juridique, encore imparfaite, est surtout largement méconnue des familles, comme l'atteste l'exemple de la loi de 1993, qui l'a érigée en principe général.

Par ailleurs, il est certain que ses ressorts apparaissent sous un jour encore plus problématique dans les situations de séparation. Les chiffres sont éloquents : 25% des enfants ne voient plus leur père à l'issue d'une séparation, et un tiers le rencontrent au plus une fois par mois. En effet, le ou les parents se trouvent souvent éloignés de leur(s) enfant(s), et réciproquement, pour une série de causes complexes, dans lesquelles, surtout au sein des groupes sociaux peu favorisés, les difficultés inhérentes à la réglementation et/ou aux pratiques administratives se révèlent souvent déterminantes. Dès lors, le droit, essentiel, de l'enfant à voir sa relation avec chacun de ses parents maintenue et stable, se trouve rarement effectif.

Aussi bien, s'il n'a pas eu pour ambition d'apporter des réponses sur l'ensemble du champ concerné, le groupe de travail s'est efforcé de sérier ces principaux facteurs de risque, en retenant les trois séries d'objectifs suivants, qui structurent logiquement le présent rapport :

- viser une plus grande cohérence des différentes branches du droit de la famille (droit civil, droit de la sécurité sociale, droit fiscal…) sans méconnaître la primauté du droit civil et, partant, le caractère hautement structurant de ses évolutions, cette dimension ayant été abordée dans le détail par plusieurs rapports récents, notamment celui de Mme Dekeuwer-Defossez; outre l'indispensable évolution des textes (par exemple, en vue de lever la non-reconnaissance actuelle de la formule de la garde alternée), une attention particulière doit être apportée à leurs bonnes diffusion et compréhension (partie I) ;

- dans les situations de séparation, assurer une plus grande neutralité de la réglementation à l'égard des capacités de choix des couples, tout en favorisant l'accord entre les parents, dans leur intérêt et celui de leur(s) enfants(s) et en veillant à privilégier des réformes véritablement applicables par les organismes et services concernés (partie II);

- mobiliser les multiples leviers de la politique familiale, entendue au sens large, pour promouvoir l'objectif de la coparentalité (partie III).

A l'évidence, l'examen de ces diverses problématiques conduit, nécessairement, à mettre en question des pans entiers de la législation applicable aux familles, et des pratiques administratives qui en découlent. Il ne s'agissait donc pas de s'interdire un renvoi à des réflexions de portée plus générale (par exemple en matière de prestations familiales), mises en jeu par l'examen des conditions concrètes d'exercice de la coparentalité. Pour autant, le groupe de travail, en adoptant autant que possible une vision « modeste » de son mandat, a souhaité ne pas déplacer les problèmes, notamment en créant d'autres déséquilibres ou complexités dans des politiques de droit commun. Ses propositions, à défaut de s'appuyer sur une approche exhaustive, largement hors d'atteinte dans un tel domaine, se veulent d'abord réalistes, ce qui ne les affecte pas d'un manque d'ambition.

Se situant aux confins de l'analyse juridique, des considérations, souvent complexes, de technique voire de gestion sociale, d'approches sociologiques et de préoccupations pratiques, cet exercice collectif apparaîtra vraisemblablement composite aux spécialistes et responsables de chacune de ces sphères de réflexion et d'activité. Toutefois, seul le croisement des approches était ici envisageable pour répondre à la commande, mettre en perspective l'ensemble des principaux chantiers ouverts ou à ouvrir, et tenter de présenter des voies de progrès pour les familles, sur le court et le moyen termes.

# 25 propositions
## pour favoriser la responsabilité parentale partagée

### Première partie ■ Adapter le cadre juridique pour mieux prendre en compte l'évolution des situations familiales

Proposition n° 1 ■ Vers un droit commun de l'autorité parentale.

Revoir les notions de résidence habituelle, de charge effective et permanente, d'obligation alimentaire, de droit de visite et d'hébergement.

Proposition n° 2 ■ Proposer aux parents et aux professionnels de justice un barème indicatif pour la fixation des pensions alimentaires.

Proposition n° 3 ■ Rendre plus efficaces les modalités de recouvrement des pensions alimentaires pour les non-salariés.

### Deuxième partie ■ Créer les conditions de la responsabilité parentale partagée

W **Mettre en conformité les pratiques de l'école avec l'évolution du droit parental :**

Proposition n° 4 ■ Prendre en compte l'accord des parents pour fixer la résidence de l'enfant en vue de son inscription scolaire et généraliser l'usage d'un formulaire unique de demande de renseignements favorisant l'autorité parentale conjointe.

Proposition n° 5 ■ Inscrire les relations école-famille dans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

Proposition n° 6 ■ Redéfinir les règles régissant le droit de vote et l'éligibilité dans les établissements scolaires.

✷ **Adapter certaines règles d'attribution des prestations sociales**

Proposition n° 7 ■ Verser, sous conditions de ressources, au parent qui n'héberge pas l'enfant à titre principal, une prestation spécifique (Allocation de soutien familial) pour lui permettre de faire face aux charges résultant de l'exercice des ses responsabilités parentales.

Proposition n° 8 ■ Aménager les conditions d'attribution et de gestion de l'allocation de soutien familial :

- Suppression de la condition d'isolement et mise sous condition de ressources de la prestation ;
- Extension du bénéfice de la prestation au parent non gardien *(voir proposition n° 7)* ;
- Redéfinition des conditions de gestion de l'ASF recouvrable ;
- Suppression de la notion d'ASF fictive pour le calcul du droit au RMI.

Proposition n° 9 ■ Permettre à chacun des deux parents séparés de bénéficier pour ses enfants des prestations en nature de l'assurance maladie :

- affiliation sur critère de résidence de l'ex-conjoint ou de l'ex concubin ayant droit, en cas de difficultés (extension des textes régissant la CMU) ;
- plus généralement, envisager que le ou les enfants puissent être ayant droit de chacun des deux parents lorsque ceux-ci travaillent.

Proposition n° 10 ■ Permettre au parent non allocataire de bénéficier des interventions de l'action sociale des caf.

Proposition n° 11 ■ Ouvrir au parent non gardien la possibilité de déduire de son revenu imposable, à travers la pension alimentaire, les dépenses qu'il a acquittées directement pour l'entretien de l'enfant.

Proposition n° 12 ■ Maintenir le bénéfice de la carte "familles nombreuses" à tous les membres d'une famille dissociée de trois enfants et plus.

**✷ Lever des obstacles pratiques à l'exercice de la responsabilité parentale**

Proposition n° 13 ■ Favoriser l'accès au logement social du parent non gardien, pour lui permettre d'accueillir ses enfants dans de bonnes conditions.

Proposition n° 14 ■ Susciter la création de lieux d'accueil où les parents non gardiens en situation précaire peuvent recevoir leurs enfants pendant le week-end et les vacances scolaires.

Proposition n° 15 ■ Simplifier les règles de délivrance des documents d'identité quel que soit le parent demandeur.

Proposition n° 16 ■ Apporter une vigilance particulière au maintien du lien parents/enfants lorsque la séparation est liée à des décisions judiciaires ou administratives (enfants faisant l'objet d'un placement, mineurs incarcérés, parents en détention).

Proposition n° 17 ■ Apporter des réponses adaptées dans le cadre de l'Aide Sociale à l'Enfance.

## Troisième partie ■ Pour une politique active en faveur de la co-parentalité

**✷ Promouvoir la coparentalité**

Proposition n° 18 ■ Renforcer l'incitation à la reconnaissance parentale.

Proposition n° 19 ■ Solenniser la reconnaissance de l'enfant et remettre à cette occasion aux parents un livret d'information comportant des informations juridiques et pratiques.

Proposition n° 20 ■ Diffuser aux parents une plaquette d'information sur leurs droits et obligations concernant l'école.

Proposition n° 21 ■ Renforcer l'égalité dans l'exercice des responsabilités parentales.

Proposition n° 22 ■ Développer le rôle des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

Proposition n° 23 ■ Accroître l'offre de service en matière de médiation familiale.

**✷ Informer et sensibiliser les professionnels concernés aux implications pratiques de l'exercice conjoint de l'autorité parentale.**

Proposition n° 24 ■ Informer les responsables scolaires sur les questions d'autorité parentale.

Proposition n° 25 ■ Sensibiliser les autorités administratives et judiciaires pour prévenir les déplacements forcés d'enfants.

# Première partie

## Adapter le cadre juridique pour mieux prendre en compte l'évolution des situations familiales

Adapter le cadre juridique est indispensable pour mieux prendre en compte l'évolution des situations familiales et réaffirmer en particulier la responsabilité première des parents dans l'organisation de la vie de leurs enfants.

Six mesures essentielles sont proposées pour donner leur pleine force aux accords pris entre les parents :

1. Rattacher l'exercice en commun de l'autorité parentale au lien de filiation plutôt qu'à la communauté de vie des parents.

2. Favoriser la souplesse dans le partage de la résidence de l'enfant.

3. Reconnaître, dans la loi, que le père et la mère ont chacun le devoir de maintenir des relations personnelles avec leur enfant.

4. Définir des barèmes indicatifs simples calculés à partir des revenus du débiteur de la pension qui puissent servir de référence notamment aux accords pris entre les parents.

5. Réexaminer les règles du droit fiscal applicables aux pensions alimentaires, pour donner le même effet aux accords pris entre des parents qui ont été mariés qu'à ceux pris entre ceux qui ne l'ont pas été.

6. Simplifier et mieux faire connaître les procédures de recouvrement public des pensions alimentaires, pour qu'elles soient mieux utilisées.

# Vers un droit commun de l'autorité parentale

## 1. La coparentalité : une lente construction juridique

La loi du 4 juin 1970 a substitué l'autorité parentale à la puissance paternelle, qui constituait originellement un droit absolu (en 1935 avait été aboli le droit de "correction paternelle" qui conférait à un père de famille ayant des sujets de mécontentement à l'égard de l'un de ses enfants âgé de moins de 16 ans, le pouvoir discrétionnaire de la faire incarcérer pendant un mois). La notion d'autorité, étymologiquement, renvoie à celle d'auteur. L'autorité inclut la responsa-bilité mais la dépasse, mettant en jeu les deux aspects indissolublement liés de la fonction parentale : les droits et les devoirs des parents.

- Jusqu'en 1970, le père seul avait l'exercice de la puissance paternelle. Il demeurait ainsi "chef de famille" bien qu'en 1938 le droit de "puissance maritale" qu'il exerçait sur la personne de sa femme ait été aboli.

Depuis cette date, l'autorité parentale est exercée de concert, sur un pied d'égalité par les deux parents, mais cette égalité est alors réservée exclusivement aux couples mariés.

- La loi de 1987 a étendu l'exercice de l'autorité parentale par les deux parents aux couples non mariés et aux couples divorcés, sous réserve de l'intervention nécessaire d'un juge.

- La loi de 1993, a enfin consacré le principe général de la coparentalité : les parents, qu'ils soient mariés, non mariés s'ils ont reconnu l'enfant dans la première année de sa vie alors qu'ils vivaient ensemble, divorcés, séparés, exercent tous deux l'autorité parentale de plein droit. L'autorité parentale découle directement du lien de filiation : un parent ne peut être dépossédé de l'exercice de l'autorité parentale que par la décision d'un juge et pour des motifs sérieux tenant à l'intérêt de l'enfant.

Un parent qui n'a pas l'exercice de l'autorité parentale, conserve le droit de "surveillance" de l'éducation donnée par l'autre parent. Il ne peut être privé du maintien de liens avec son enfant (droit de visite et d'hébergement) que par la décision d'un juge et pour des motifs graves.

L'autorité parentale est définie comme l'ensemble des droits et des devoirs qu'ont les parents pour élever et protéger leurs enfants.

Exercer l'autorité parentale, c'est détenir le pouvoir de prendre les décisions concernant son enfant (choix d'un mode de garde, d'un établissement scolaire, d'une orientation, d'une activité extra-scolaire, de soins ...) mais c'est aussi le droit et le devoir de l'accueillir à son foyer et d'ainsi l'éduquer à travers le partage de la vie quotidienne, de décider de ses relations avec d'autres membres de sa famille, avec des tiers, etc.

Exercer en commun l'autorité parentale, c'est aussi prendre les décisions avec l'autre parent : les actes importants qui engagent l'avenir de l'enfant, sa santé doivent être pris d'un commun accord entre les parents. En cas de désaccord, le juge aux affaires familiales peut être saisi.

Dans la vie courante, chaque parent est néanmoins autorisé à agir seul car il est présumé, par la loi, le faire en accord avec l'autre parent.

Le droit de l'autorité parentale édicte des principes généraux, et non plus un modèle unique de famille : c'est une des raisons pour lesquelles il paraît souhaitable de rassembler dans un chapitre unique du code civil toutes les dispositions qui constituent le droit commun de l'autorité parentale, indépendamment du statut juridique des parents.

Les principes posés par la loi sont la protection de l'enfant, l'égalité entre le père et la mère, la pérennité du partage de l'autorité par-delà les aléas de la vie du couple.

La part laissée à la liberté et à la responsabilité des parents pour la mise en œuvre concrète de ces principes est grande, mais ces règles sont d'ordre public, et les parents ne peuvent y déroger par des accords contraires.

## *La situation actuelle*

La loi de 1993, adoptée sans grand débat public, demeure trop souvent méconnue.

De plus, des ambiguïtés subsistent dans les textes. Il apparaît donc nécessaire de compléter cette réforme, d'en expliciter les principes et d'en tirer toutes les conséquences afin de mieux garantir la place de chaque parent auprès de l'enfant.

En effet, le droit de la famille contribue à structurer les personnes et les liens familiaux, mais la loi ne devient droit qu'à la condition d'être connue, répétée et intégrée dans les représentations collectives.

Or, les dispositions en vigueur sont largement ignorées des parents eux-mêmes, voire des administrations, des organismes et des professionnels en charge de l'enfance.

Des mères pensent ainsi de bonne foi être seules à exercer l'autorité parentale et pouvoir prendre isolément des décisions concernant l'éducation de leur enfant, sans concertation avec le père.

Des pères se heurtent à des exigences administratives, parfois infondées, qu'ils ne comprennent pas : justifier d'une autorisation de la mère pour aller chercher son enfant à la crèche, ou pour lui faire délivrer une carte d'identité, peut ainsi être ressenti comme une sorte de disqualification.

Le travail effectué dans le cadre du soutien à la parentalité a permis de mesurer l'importance du regard porté sur les parents par les diverses institutions dont ils sont les interlocuteurs.

La nécessité d'organiser l'accès à la connaissance du droit fonde les préconisations du groupe relatives aux modalités de l'acte de reconnaissance et au développement d'une action d'information vigoureuse en direction des parents (cf partie 3).

# 2. La coparentalité et la séparation

**L'évolution du droit :**

En 25 ans se sont succédés en France six régimes juridiques de répartition des droits entre les parents lors du divorce.

- Jusqu'en 1970, la puissance paternelle exercée par le père demeurait en tout état de cause, dissociée de la garde attribuée à l'époux " innocent " du divorce.

- Jusqu'en 1975, la garde était l'apanage de ce dernier avec l'idée que les enfants soient soustraits à l'influence mauvaise de l'époux aux torts duquel le divorce était prononcé.

- La loi de 1975 en supprimant l'exclusivité du divorce pour faute, en instaurant un divorce par consentement mutuel, organisait dans tous les cas un démantèlement de l'autorité parentale : le juge confiant à l'un le droit de garde, à l'autre le droit de surveillance et le droit de visite et d'hébergement.

- La loi de 1987 a mis un terme à ce démantèlement en rendant possible le maintien de l'exercice en commun de l'autorité parentale, à condition qu'il soit expressément autorisé par le juge.

- La loi de 1993 a inversé les principes : le maintien de l'exercice en commun de l'autorité parentale est désormais de droit, une décision du juge motivée par des raisons graves pouvant seule exclure un parent de l'exercice de l'autorité parentale.

## *La situation actuelle*

Après l'entrée en vigueur de la loi de 1993, des professionnels du droit se sont interrogés : l'idéal de coparentalité posé par le principe du maintien de l'exercice de l'autorité parentale par les parents divorcés ne serait-il pas destiné à demeurer une coquille vide ; comment des parents désunis pourraient-ils se retrouver pour partager la responsabilité de l'éducation de leurs enfants ?

D'autres interrogations apparaissaient, liées à la difficulté d'appliquer des décisions de justice : dans leur immense majorité, les jugements de divorce attribuaient, souvent à sa demande, au père depuis de longues années, le classique "droit de visite et d'hébergement" d'un week-end sur deux et de la moitié des vacances scolaires, alors que les statistiques de l'INED démontraient parallèlement que près d'un enfant sur deux ne voyait plus, ou très irrégulièrement, son père après la séparation.

Le constat de cette réalité a fait évoluer les esprits : il est apparu que le maintien des liens entre l'enfant et

ses deux parents devait être l'objectif prioritaire, qu'il ne s'agissait pas de maintenir un "couple parental" tenu de se concerter à chaque instant et de s'accorder sur tout, mais d'affirmer la nécessité pour chacun de prendre en compte la place de l'autre et de respecter ses valeurs.

## *La proposition du groupe de travail*

**L'organisation de la vie des enfants après la séparation : la responsabilité première des parents doit être mieux reconnue et plus clairement énoncée.**

Dans bien des cas, il suffit à l'avocat, ou au juge, d'expliciter les termes de la loi pour permettre aux parents qui se séparent de trouver un accord :

- la séparation, le divorce ne modifient en rien leur statut juridique de parents ;

- ils demeurent également et entièrement responsables de l'éducation de leur(s) enfant(s) ;

- il ne s'agit donc pas de déterminer un bon et un moins bon parent, un parent principal et un parent secondaire mais d'organiser la coopération entre eux ;

- il appartient en premier lieu aux parents d'aménager librement la vie de leurs enfants ;

- ils pourront de leur seul accord modifier l'organisation mise en place si elle devient inadaptée et leurs accords sont opposables aux tiers sans qu'il soit nécessaire de les faire valider par une quelconque autorité.

Ces règles simples sont encore obscurcies par des pratiques correspondant aux anciennes normes juridiques, voire par des formulations ambiguës de la loi.

En effet, au terme de la loi depuis 1993, ce n'est qu'à défaut d'accord entre les parents que le juge fixe la résidence habituelle de l'enfant : lorsque les parents parviennent à un accord, l'aménagement du temps de l'enfant n'est plus une question de droit, la fixation d'une résidence habituelle n'est pas obligatoire.

Le concept juridique de droit de visite et d'hébergement, résultat d'un démembrement de l'autorité parentale, n'a plus cours dans le cadre du maintien de l'exercice en commun de l'autorité parentale. Au-delà d'une querelle de mots, cette précision est importante car les droits et les devoirs étant corrélés dans l'exercice de l'autorité parentale, il ne peut s'agir d'un simple droit mais d'un droit et d'un devoir pour le parent chez qui l'enfant ne réside pas habituellement, d'accueillir régulièrement son enfant.

Des décisions de justice peuvent d'ailleurs sanctionner le manquement par un parent à son devoir d'accueil de l'enfant en augmentant la pension alimentaire due par le parent défaillant.

Il convient d'indiquer clairement dans la loi que la fixation d'une résidence habituelle pour l'enfant est facultative, que les parents ont la liberté d'aménager le temps de l'enfant comme ils le jugent bon pour lui, y compris le partage du temps de l'enfant à part égale entre les deux foyers.

### ▲ Proposition n°1

**du groupe de travail, qui touche au droit de la famille, peut donc être ainsi précisée :**

- **dans un souci de simplification des exigences et de renforcement de la coparentalité, supprimer la notion de communauté de vie pour l'exercice en commun de l'autorité parentale, pour les couples non mariés, afin de rattacher ce principe à l'établissement du lien de filiation ;**

- **expliciter le caractère facultatif de la désignation d'une résidence "habituelle" de l'enfant dans les situations de séparation, afin de lever les freins actuels au mode de résidence alternée de l'enfant ;**

- **abandonner la référence dans les pratiques judiciaires et administratives à la notion de "droit de visite et d'hébergement" ;**

- **reconnaître, dans la loi, que le père et la mère ont chacun le devoir de maintenir des relations personnelles avec leur(s) enfant(s) ;**

- **reconnaître leur pleine force aux accords pris par les parents.**

Ces orientations, sont constitutives d'un véritable droit commun de l'autorité parentale, que le groupe de travail appelle de ses vœux.

# La fixation des pensions alimentaires

## *La situation actuelle*

La contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant est une obligation qui incombe à tout parent, dès lors que la filiation est établie.

Le caractère d'ordre public de cette obligation ne fait pas obstacle à une répartition amiable de sa charge entre des parents séparés.

La fixation du montant des pensions alimentaires[1] génère un contentieux important et coûteux (le choix du divorce pour faute est souvent lié à un différend sur ce seul point).

Chaque année, environ 40 000 procédures d'après-divorce ne portent que sur la question de la pension alimentaire et, dans près de 40 % de ces procédures, un avocat intervient au titre de l'aide juridictionnelle.

Certains parents préfèrent "démonétiser" leurs contributions respectives en prévoyant une répartition des charges fixes (le père prenant en charge des frais scolaires, extra-scolaires…).

Sur le plan fiscal, les pensions versées par un parent non marié séparé sont directement déductibles de ses revenus, sur une base déclarative et sous réserve de contrôle, alors que le code général des impôts exige une décision judiciaire dans le cas où le parent débiteur est divorcé.

## *La proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n°2

**Définir des barèmes indicatifs simples calculés à partir des revenus du débiteur de la pension.** Ces barèmes pourraient être complétés par la définition de quelques situations types justifiant une majoration ou une minoration par rapport au barème, sur le modèle par exemple du dispositif mis en place au Canada en 1996.

Ces lignes directrices aideraient les parents à répartir entre eux la charge de l'entretien et de l'éducation de leur enfant ou, avec l'assistance d'avocats ou de médiateurs, à négocier des accords qu'ils pourraient, le cas échéant, faire homologuer par un juge.

Réexaminer les règles du droit fiscal applicables aux pensions alimentaires.

Les règles fixant les modalités de déduction des revenus du montant des pensions versées devraient être uniformisées quel qu'ait été le statut d'origine du couple, les parents étant désormais par principe soumis à un même statut juridique défini par le principe de l'exercice en commun de l'autorité parentale.

Ces règles devraient également permettre de donner toute leur force aux accords passés sous seing privé par les parents pour fixer ou réviser le montant de la contribution de l'un d'eux à l'entretien et l'éducation de l'enfant.

**En cohérence avec les propositions qu'il présente, par ailleurs, dans le domaine fiscal, le groupe de travail recommande la poursuite des réflexions en cours, sur ce plan, entre le Ministère délégué au Budget, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, et la CNAF.**

# Recouvrement des pensions alimentaires

## *La situation actuelle*

Le paiement des pensions alimentaires pose souvent des difficultés. Des procédures ont été mises en place pour en faciliter le recouvrement.

Une voie d'exécution privée fonctionne bien qui permet d'obtenir, sur simple avis d'un huissier, le paiement mensuel de la pension alimentaire par l'employeur du débiteur d'aliments (procédure de paiement direct). Cette procédure efficace semble être utilisée à bon escient si l'on en juge par le faible contentieux qu'elle génère (environ 3000 procédures par an sur toute la France).

**1** Le terme pension alimentaire utilisé ici pour faciliter la lecture, correspond à la notion précise de "contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant".

Deux voies d'exécution publique permettent le recouvrement par le Trésor.

Une pension alimentaire, après l'échec d'une voie d'exécution de droit privé, peut être recouvrée par les comptables du Trésor au vu d'un état exécutoire émis par le procureur de la République.

Les caisses d'allocations familiales, lorsqu'elles ont été sollicitées par un créancier, peuvent également établir un état des pensions impayées qui sera rendu exécutoire par le préfet et adressé au trésorier-payeur général du département.

Ces procédures de recouvrement public sont très peu utilisées : en 1997, environ 4000 dossiers ont été reçus par les comptables du Trésor au plan national. Il semble néanmoins qu'elles pourraient être utilement mobilisées en ce qui concerne les débiteurs non salariés (les procédures pénales en abandon de famille, outre qu'elles enveniment les relations entre les parents, ne s'avèrent pas toujours très efficaces concernant le recouvrement des sommes dues).

## *La proposition du groupe de travail*

### ▲ Proposition n°3

**Poursuivre le travail avec le ministère de la justice, le ministère des finances et la Caisse Nationale d'Allocations Familiales afin de rechercher les raisons pour lesquelles le recouvrement public est peu utilisé, en vue de simplifier ces procédures, et d'améliorer l'information du public et des professionnels.**

# Deuxième partie

## Créer les conditions de la responsabilité parentale partagée

La mise en œuvre au quotidien du partage de la responsabilité parentale se heurte à de nombreux difficultés pratiques qui tiennent soit à la réglementation et aux pratiques administratives, soit à l'insuffisance des ressources disponibles.

Le groupe de travail a voulu identifier des actions concrètes permettant de lever les principaux obstacles à l'exercice conjoint de l'autorité parentale

Les propositions sur ce point concernent trois champs principaux : les relations des parents avec l'école, les dispositifs d'aides publiques à la famille , les problèmes spécifiques des personnes en situation précaire ou faisant l'objet de mesures de placement ou de détention.

**Concernant l'école,** le groupe de travail souhaite que :

- le droit des parents à désigner d'un commun accord la résidence de l'enfant qui sera pris en compte pour l'inscription scolaire, soit mieux reconnu ;
- les procédures d'inscription elles -mêmes, permettent d'identifier et de prendre en compte tous les interlocuteurs légitimes des autorités scolaires ;
- des lieux leur permettant de bénéficier d'un accueil et d'information adéquats soient proposés aux parents lorsqu'ils s'interrogent sur leurs responsabilités parentales, les questions d'orientation scolaire ou de prévention des conduites à risques.

**Concernant les prestations sociales et les aides publiques,** le groupe a veillé à privilégier les réformes véritablement applicables par les organismes et services concernés.

Il a porté une vigilance particulière à la situation des parents en grande précarité.

Il propose notamment :

- la création d'une prestation spécifique de soutien à la fonction parentale pour les "parents non gardiens", considéré comme "hors d'état" d'assurer une prise en charge régulière de leur(s) enfants(s), pour des raisons d'insuffisance de revenus ;
- l'accès au bénéfice des prestations en nature de l'assurance maladie et des interventions de l'action sociale des caf pour le "parent non gardien" ;
- la prise en compte dans les critères d'attribution des logements sociaux de la nécessité pour les parents qui assurent la prise en charge de leur enfants, de manière intermittente, de pouvoir les accueillir dans des conditions décentes ;
- le maintien pour tous les membres des familles dissociées d'au moins trois enfants du bénéfice de la carte famille nombreuse.

# Prendre en compte l'accord des parents pour fixer la résidence de l'enfant lors de l'inscription scolaire et mettre au point un formulaire d'inscription unique

## *La situation actuelle*

Dans le cadre de l'obligation scolaire, le maire est tenu d'établir et de mettre à jour la liste des enfants d'âge scolaire résidant dans sa commune. Les personnes responsables de ces enfants doivent faire procéder à leur inscription sur cette liste, et le maire est seul compétent pour fixer le ressort de chacune des écoles primaires implantées sur le territoire communal (articles L. 131-5, L. 131-6 et L. 212-7 du code de l'éducation).

Les parents doivent donc s'adresser aux services municipaux préalablement à toute inscription de leur enfant à l'école, l'établissement scolaire d'accueil étant déterminé, en fonction de la résidence dont il est justifié, par le jeu de la sectorisation scolaire municipale.

Cette répartition des compétences induit l'accomplissement successif de démarches similaires auprès des services communaux, puis du directeur de l'école au sein de laquelle l'enfant est affecté.

Par ailleurs, il a été observé que les formulaires utilisés par l'administration à ces occasions, qui n'ont pas toujours été homologués, se trouvent rarement en adéquation avec les règles en vigueur en matière d'exercice de l'autorité parentale, et ne permettent pas de refléter la situation dans laquelle peut se trouver le futur élève, voire d'identifier clairement la ou les personnes qui en sont responsables.

## *La proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n°4

**Généraliser l'emploi d'une fiche de renseignements et d'une fiche d'inscription unique,** dans un objectif de simplification et d'actualisation des démarches administratives, afin de **permettre l'identification des interlocuteurs légitimes des autorités scolaires.**

La Commission pour les Simplifications Administratives (COSA) devra être saisie, du projet de formulaire susceptible d'être retenu par le ministère de l'éducation nationale et les communes, en vue de son homologation (cf. annexe n° 5).

Tout changement ou toute évolution des fiches et formulaires en vigueur fera l'objet d'instructions ministérielles à l'intention des directeurs d'école et sera accompagné(e) d'une notice explicative destinée aux usagers, dont la conception revient au ministère chargé de l'éducation.

En cas de résidence alternée, le domicile de l'enfant est fixé d'un commun accord par les deux parents pour sa scolarisation. En cas de désaccord, il leur appartient de saisir le juge aux affaires familiales.

S'agissant de l'inscription à l'école, au collège, au lycée, sans méconnaître le principe de la carte scolaire, il convient de rappeler que les parents peuvent toujours, s'ils justifient d'un accord - même si cet accord est contraire à la décision de justice antérieure -, fixer au domicile de l'un ou de l'autre la résidence qui sera prise en compte lors de cette inscription.

# Création de lieux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents auprès des établissements scolaires

De l'avis de nombreux partenaires de l'État, le dispositif mis en place dans le cadre des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents est particulièrement innovant.

Il peut être un outil supplémentaire et efficace en terme de prévention.

Sur le fond, il contribue à prévenir l'exclusion dès le plus jeune âge, en travaillant avec les parents, et en les soutenant, lorsque c'est nécessaire, dans leurs fonctions éducatives. Sur la forme, il associe, le plus étroi-

tement possible, les différents interlocuteurs de la famille, institutionnels et associatifs.

Ces deux considérations justifient pleinement la volonté des pouvoirs publics de voir développés ces dispositifs.

## *La situation actuelle*

Depuis quelques années, de nombreuses actions sont menées pour favoriser les relations entre les parents et l'école et pour faire en sorte que les familles deviennent de véritables interlocuteurs. En effet, au sein de la collectivité scolaire, la qualité des relations qu'entretiennent les personnels et les parents constitue un atout majeur pour la pleine réalisation de la mission confiée au système éducatif.

Parmi ces actions, la semaine des parents à l'école, organisée pour la première fois en mai 1998 par l'Education nationale, et renouvelée chaque année, constitue un moment privilégié destiné à favoriser le développement et l'approfondissement des contacts entre les familles et l'école.

Les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents mis en place par la circulaire du 9 mars 1999 à l'initiative de la Délégation interministérielle à la famille, peuvent être un outil efficace pour la recherche de ce partenariat. En effet, ces réseaux, organisés aux niveaux départemental et local, rassemblent tous les partenaires institutionnels et associatifs engagés dans le soutien à la fonction parentale. Ils favorisent, par une plus grande complémentarité et davantage de cohérence, les actions menées par, avec et en direction des parents. De nombreuses actions de ce type ont déjà été répertoriées dans le cadre des réseaux.

On notera à titre d'exemples : des dispositifs-passerelles créés entre la crèche et l'école maternelle pour préparer l'entrée à l'école, des lieux ressources "école-famille", des opérations "école ouverte aux parents" durant toute l'année scolaire, des expériences de parents médiateurs à l'occasion de certains conflits, des outils de communication entre les équipes pédagogiques et les parents d'élèves, des temps d'échanges et d'informations sur le fonctionnement de l'école, des groupes de parents échangeant sur le thème de la réussite scolaire…

Ces mécanismes trouvent un intérêt dans des lieux-passerelle (crèche/maternelle, maternelle/ école élémentaire, école élémentaire/collège), et sur des thématiques diverses (violence, orientation, échec scolaire, information, des actions ont été mises en place). Ils peuvent constituer des opportunités utiles pour mener une réflexion plus large sur les liens entre les parents, leurs représentants et l'institution scolaire.

## *La proposition du groupe de travail*

### ▲ Proposition n°5

**Inscrire les relations école-famille dans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.**

Selon le contexte local, ce lieu peut se situer tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'établissement scolaire.

Dans un cas (local à l'extérieur de l'établissement), des modalités précises de liaison devront être établies entre les acteurs.

Dans l'autre (local à l'intérieur de l'établissement), il y a lieu de distinguer deux hypothèses. Dans le second degré, la décision est prise, sur proposition du chef d'établissement, par délibération du conseil d'administration. Cette délibération précise les conditions de mise en place et d'organisation de ce lieu d'écoute. Dans le premier degré, le local peut être mis à disposition par le maire en dehors du temps scolaire.

Dans tous les cas, ces lieux doivent permettre d'abord aux parents de se rencontrer, de bénéficier d'un accueil et d'une information adéquats.

En effet, ils sont ouverts aux parents, seuls ou en groupes, en présence, le cas échéant, en fonction des questions posées, de professionnels capables de répondre directement aux questions ou de renvoyer vers un service spécialisé. L'ensemble des problèmes que se posent les familles ou les enseignants peuvent y être abordés : exercice de l'autorité parentale, vie de l'établissement, orientation scolaire, prévention des conduites à risque, réussite scolaire…

Ces lieux, naturellement largement ouverts aux personnels de l'Education nationale, constituent un lieu neutre[2] entre les familles, l'établissement scolaire et son environnement.

**2** La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse émet quelques réserves sur la "neutralité" de lieux d'écoute et d'accompagnement des parents installés dans les locaux scolaires.

# Droit de vote et conditions d'éligibilité lors des élections organisées pour la composition des conseils des établissements scolaires

## *La situation actuelle*

En l'état actuel de la réglementation, chaque famille dispose d'un droit de suffrage pour élire les représentants des parents d'élèves au conseil des établissements scolaires (conseil d'école, conseil d'administration des collèges et lycées). Chaque année, un seul des deux parents pourra donc exercer ce droit.

La faculté de désigner des représentants aux conseils des établissements scolaires procède du droit de participation à la vie scolaire reconnu aux parents d'élèves, en leur qualité de membres de la communauté éducative (article L. 11-4 du code de l'éducation). Le droit de vote exercé dans ce cadre est conféré aux parents du seul fait de la parentalité, indépendamment des conditions d'exercice de l'autorité parentale.

## *La proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n°6

**Permettre à chacun des deux parents de voter et d'être éligible au conseil de chaque établissement où est scolarisé l'un ou plusieurs de leurs enfants.**

Accorder une voix par parent, quelle que soit la situation familiale, présente l'intérêt de la simplicité en supprimant une situation source de fréquents désaccords.

Cette réforme présente un caractère symbolique fort, en ce qu'elle favorise une parité parentale. Elle est ainsi en cohérence avec le projet de réforme du droit de la famille dont l'axe principal est précisément de développer la coresponsabilité parentale. Elle recueille dans le groupe un très large accord.

La fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) favorable à cette mesure insiste toutefois sur l'importance d'étudier préalablement toutes ses conséquences (situation des familles recomposées, établissement et doublement du collège électoral, taux de participation, coût de la mesure) et d'accompagner sa mise en œuvre.

L'UNAF exprime en outre son attachement à un vote familial pour éviter l'expression des conflits parentaux au sein de l'école. Le bénéfice de la mesure pour les enfants de parents séparés ne lui paraît pas avéré. De plus, elle relève le risque d'une discrimination à l'égard des familles monoparentales.

Une telle orientation soulève, bien entendu, une série de questions pratiques, outre la situation des enfants placés sur mesure administrative ou judiciaire.

En premier lieu, se pose la question du coût lié au doublement du collège électoral et à l'envoi par correspondance du matériel du vote qui doit être anticipé, tout particulièrement dans le contexte d'une affirmation renforcée de la gratuité.

Par ailleurs, la possibilité existe de l'élection à une même instance, dans une petite structure, école ou établissement, d'une seule famille monopolisant la représentation des parents. La vigilance des associations de parents d'élèves devra s'exercer sur ce point.

Enfin des formations ad hoc devront être mises en place pour accompagner cette modification.

Compte tenu de ces éléments, le groupe de travail conclut à la nécessité de proposer au Ministre de l'Education Nationale d'examiner les conditions de mise en œuvre du principe préconisé ici, "un parent, une voix, un établissement".

# Prestations sociales et maintien de la co-parentalité dans les familles dissociées

Comme indiqué précédemment, plus de 25 % des enfants issus d'un couple dissocié ne voient jamais un de leurs deux parents et 20 % le rencontrent moins d'une fois par mois.

S'il est malaisé de déterminer la part des obstacles matériels dans cette situation difficilement acceptable,

il semble qu'un certain nombre de "parents non gardiens" ne sont pas en mesure de supporter les dépenses à engager pour exercer leurs responsabilités parentales.

En outre, parmi les 35 % d'enfants qui voient le parent dont ils sont séparés, au moins une fois tous les quinze jours, les problèmes de logement ne sont pas nécessairement résolus de manière satisfaisante et en tout cas pérenne.

La compensation des charges incombant au "parent non gardien", en particulier lorsqu'il dispose de ressources modestes ou précaires, doit être envisagée, pour prévenir les ruptures des liens parent/enfant surviennent trop souvent dans des conditions matérielles trop défavorables.

Bien entendu, cette compensation suppose que le parent bénéficiaire prennent en charge ses enfants de manière effective et régulière. Le groupe de travail a donc étudié les dispositions à prendre en matière d'attribution des prestations familiales et sociales afin de répondre aux objectifs suivants :

▲ favoriser le plus possible la recherche d'un accord entre les parents pour faire face à l'entretien de leurs enfants ;

▲ tendre à une plus grande neutralité des systèmes d'aide face au choix de vie des familles ;

▲ permettre en cas de séparation une meilleure parité de l'équilibre charges/ressources entre les deux parents, notamment dans les situations de résidence alternée des enfants ;

▲ assurer les conditions matérielles du maintien du lien de l'enfant avec ses deux parents.

Il a d'abord examiné la question traditionnelle et controversée du partage des prestations entre les parents, après leur séparation.

La complexité et les inconvénients de cette solution l'ont conduit à l'écarter pour privilégier l'examen de deux axes d'intervention :

▲ une action dans le champ du logement, visant à compenser les charges les plus lourdes et les plus régulières résultant de l'exercice du droit de visite et d'hébergement ;

▲ la mise en œuvre d'une prestation spécifique (en étendant, par exemple, le champ de l'ASF) pour permettre au "parent non gardien", en situation financière précaire, de faire face aux dépenses de toute nature lui incombant, pour assumer sa responsabilité parentale.

## *La situation actuelle*

Dans la très grande majorité des cas un "arrangement" relativement satisfaisant pour l'attribution ou le partage amiable des prestations peut être trouvé, des lors qu'il s'agit de familles où les conjoints disposent de ressources suffisantes et en situation de négocier un accord.

Les difficultés deviennent réelles lorsque :

▲ aucun accord n'est possible entre les parents, ce qui conduit à la suspension du versement des prestations ;

▲ le montant global des revenus du ménage et les ressources de chacun des conjoints sont insuffisants, soit pour faire face aux dépenses supplémentaires (déséconomie d'échelle) que génère la séparation, soit pour permettre de trouver un équilibre global charges/ressources entre les deux parents, par la prise en compte des avantages fiscaux ou une modulation de la pension alimentaire.

## *Les propositions du groupe de travail*

Une solution radicale serait d'envisager une réforme du système de prestations amenant à ne faire dépendre le montant des aides que des caractéristiques des enfants à charge (nombre et âge), sans prendre en compte les ressources du foyer et le nombre des parents présents Une telle réforme, quel que puisse être l'intérêt de son examen sur le fond, excède manifestement le mandat du groupe de travail (cf. annexe 3 "Les coûts d'entretien des enfants et leur compensation globale par les aides publiques"). Au demeurant, le bouleversement qui en résulterait dans les principes sur lesquels repose le système français de prestations familiales, ne saurait être négligé.

La proposition consisterait donc à limiter les aménagements à apporter aux textes et/ou aux pratiques, à des modalités spécifiques qui permettent de trouver des solutions dans les situations les plus problématiques, sans préjudice d'évolutions ultérieures sur l'ensemble du champ.

L'autre intérêt de cette démarche pragmatique serait de ne pas générer de complexités administratives nouvelles pour les allocataires et pour les caisses et

de préserver la cohérence générale du dispositif de prestations familiales.

S'agissant des cas de résidence alternée des enfants chez leurs deux parents séparés, après avoir examiné toutes les modalités envisageables de partage des prestations entre les parents, le groupe conclut que, dans toutes les hypothèses, les inconvénients de la mesure seraient supérieurs à ces avantages.

En effet, outre les difficultés juridiques importantes qu'il soulève, le partage des prestations peut conduire :

▲ soit à des surcoûts importants pour la collectivité et à une discrimination positive, difficilement justifiable, en faveur des familles dissociées ;

▲ soit, si l'on pose le principe de la neutralité des coûts, à des situations inéquitables du fait de la probable disparité des ressources entre les parents et/ou de l'évolution ultérieure de leur situation respective, dans le cadre de recomposition familiale (cf. annexe 6).

Dans tous les cas, le rapport entre efficacité sociale et complexité de gestion n'est pas convaincant et les mesures seraient en outre très difficilement lisibles pour les personnes concernées.

Le groupe suggère donc de faire prévaloir les solutions, d'entente entre les parents dans le partage des charges et ressources relatives à l'enfant, étant observé que la résidence alternée soulève des problèmes difficilement surmontables, à défaut d'accord amiable entre les parents.

Dans les autres cas de séparation (avec droit de visite et d'hébergement, élargi ou pas, ou garde partagée des enfants), le groupe, pour les raisons déjà énoncées, n'a pas cru devoir retenir, non plus, le partage des prestations entres les parents séparés.

Il préconise de favoriser les solutions de compromis prenant en compte dans la recherche d'un équilibre charges/ressources, l'ensemble des éléments de revenus, (notamment les prestations familiales et les possibilités de déductions fiscales) et rappelle que la fixation de la pension alimentaire doit permettre d'opérer les ajustements nécessaires.

En cas de désaccord entre les ex-conjoints ou concubins, il serait souhaitable qu'à l'avenir, les CAF puissent s'appuyer sur des dispositions régissant les règles de désignation du parent attributaire des prestations, par exemple le parent chez qui l'enfant réside principalement ou en cas de résidence partagée, celui dont les ressources sont les plus faibles, le juge veillant à compenser pour l'autre parent l'absence de prestations, en minorant par exemple le montant de la pension alimentaire.

En cas de désaccord persistant entre les conjoints sur l'organisation de la vie de l'enfant ou le partage de l'obligation d'entretien, le juge doit être saisi.

Néanmoins une réelle difficulté subsiste lorsque les ressources disponibles sont faibles et que les prestations représentent une part importante du revenu.

Dans ces situations, le parent "non gardien" n'est pas imposable et le plus souvent hors d'état d'acquitter une pension alimentaire.

Il paraît là encore, et a fortiori, difficile d'envisager de retirer une partie des prestations au "parent gardien" pour les attribuer au parent "non gardien".

Le groupe de travail a donc examiné deux mesures alternatives pour assurer à ce dernier, quand il est démuni, les moyens d'exercer sa responsabilité parentale et de supporter les dépenses liées à l'exercice du droit de visite et d'hébergement.

La première mesure alternative consisterait à compenser partiellement les charges permanentes de logement qu'entraîne la nécessité de loger les enfants, même de manière intermittente.

Trois hypothèses ont été examinées : (cf. annexe 6).

- pratiquer un abattement sur les ressources du "parent non gardien" prises en compte pour le calcul de l'aide au logement, ce qui aboutit à accroître le montant de la prestation ;

- augmenter le montant du loyer plafond en tenant compte des enfants du parent non gardien, ce qui lui permet d'accéder à un logement plus grand ;

- ajouter au montant de l'aide au logement auquel "le parent non gardien" pourrait prétendre pour lui-même une majoration forfaitaire par enfant accueilli.

La troisième hypothèse présente sur les deux autres, l'avantage d'être lisible pour les bénéficiaires et assez simple à gérer.

Son incidence financière, faute de données suffisamment précises, n'a pu être chiffrée avec précision, à ce stade. Elle dépend évidemment du montant de la majoration qui serait décidée. On peut évaluer à 500 000 le nombre de bénéficiaires. Pour une prestations mensuelle moyenne de 500 frs intégrant une certaine progressivité en fonction du nombre d'enfants, le coût estimé serait de 3 milliards de francs, en première analyse.

Cette solution onéreuse présente surtout l'inconvénient d'être affectée spécifiquement aux charges de logement et d'exclure du système d'aide, les "parents non gardiens" qui ne peuvent prétendre à une aide au logement, par exemple parce qu'ils n'ont pu accéder à un logement conforme aux normes de salubrité ou d'habitabilité ou parce qu'ils sont hébergés.

Le groupe s'est donc orienté dans une seconde mesure alternative :

### ▲ Proposition n°7

**Verser au parent "non gardien", sous condition de ressources, l'équivalent d'une Allocation de Soutien familial, soit en aménageant les conditions d'attribution de l'ASF, soit en créant une prestation spécifique.**

Cette piste qui comporte le même intérêt en termes de lisibilité et de simplicité que la majoration forfaitaire de l'aide au logement, présente l'avantage de ne pas être affectée à une catégorie particulière de dépenses et d'être facilement modulable tant pour définir la cible des bénéficiaires que les montant versés. Elle permet, en s'adressant au parent "hors d'état", de cibler l'effort de la collectivité sur les situations sociales les plus délicates.

Elle devra être conditionnée à la prise en charge effective et régulière de l'enfant par le parent bénéficiaire Il serait judicieux de faire reposer la demande d'aide sur un formulaire engageant sur l'honneur, de manière très explicite, le bénéficiaire. Cet engagement serait renouvelé tous les ans, à l'occasion de la déclaration de ressources ; pour que ce droit soit maintenu.

A défaut de l'exercice effectif de ses responsabilités parentales par le bénéficiaire, le parent qui assure la charge permanente et régulière du ou de ses enfant(s) pourraient saisir le juge et faire suspendre la prestation, comme il a la faculté, lorsqu'il bénéficie d'une pension alimentaire, d'en demander la majoration si l'autre parent ne tient pas ses engagements et ne prend pas l'enfant pendant les périodes prévues.

Sur un plan plus général, ce dispositif permettrait de marquer de manière tangible l'importance que la collectivité attache à l'exercice de ses responsabilités parentales par chacun des deux parents.

Si l'option retenue était celle d'un aménagement des conditions d'attribution de l'ASF, afin d'éviter la création d'une prestation supplémentaire, elle pourrait être mise en œuvre :

- soit par la définition de modalités spécifiques d'attribution de la prestation, sous condition de ressources, au parent non gardien "hors d'état" ;
- soit, ce qui serait plus cohérent, dans le cadre d'un réexamen de l'ensemble des conditions d'attribution et de gestion de l'ASF telles que suggérées ci-après de proposition n°8 consacréeà cette prestation, en particulier l'abandon du critère d'isolement et la mise sous conditions de ressources, par référence à un plafond existant.

A l'inverse, la création d'une prestation ad hoc, qui pourrait prendre la forme d'une "Allocation de Soutien Parental" ou "d'Accueil Parental", aurait l'inconvénient d'ajouter une prestation mensuelle au champ déjà large des prestations légales, mais aurait le triple intérêt de la lisibilité, de la cohérence sociale, et d'un coût a priori moins élevé et incertain que les autres voies envisagées. (cf. annexe n°7)

Il faut noter toutefois que cette disposition intervenant en l'absence d'aménagement des conditions d'attribution de l'ASF, aboutirait à une incohérence assez "connotée" du système de prestation. En effet, la mère bénéficierait alors d'une allocation de soutien familial sous condition d'isolement et sous conditions de ressources, alors que le père recevrait une allocation de soutien parental sous condition de ressources et sans condition d'isolement.

# Adapter les règles d'attribution des prestations familiales et sociales : l'allocation de soutien familial

Parmi les prestations familiales, l'allocation de soutien familial (ASF) est incontestablement la plus directement correlée avec les situations évoquées dans le rapport. C'est pourquoi le groupe de travail l'a prise en considération, en particulier à travers les quatre questions suivantes :

- Faut-il supprimer dans un souci de cohérence juridique et d'équité la condition d'isolement pour le versement de la prestation ? Doit-on imposer dans les faits, au nouveau conjoint une obligation alimentaire alors qu'il n'est investi d'aucun droit et d'aucune responsabilité légale à l'égard des enfants du lit précédent de son conjoint ?

- L'ASF peut-elle constituer une "variable d'ajustement" dans la répartition charges/ ressources entre deux parents en situation précaire, pour leur permettre de disposer tous les deux des moyens de faire face à leurs responsabilités parentales ?

- Comment mieux gérer l'ASF recouvrable, pour éviter ses effets pervers sur les relations du couple dissocié ?

- Faut-il maintenir la notion d'ASF fictive dans le calcul du droit au RMI ce qui revient à baisser le revenu disponible pour la famille en dessous du minimum social légal ?

Les conclusions du groupe le conduisent à préconiser l'aménagement des conditions d'attribution et de guestion de l'allocation de soutien familial (Proposition N°8) autour de quatre principes, décrits ci-après.

## 1. Supprimer la condition d'isolement et placer la prestation sous condition de ressources

### *La situation actuelle*

*Lorsque le parent bénéficiaire de l'ASF reprend une vie de couple, l'ASF ne lui est plus versée.*

Cette situation paraît au groupe de travail d'autant plus surprenante qu'il n'existe pas de conditions de ressources au versement de la prestation et que le nouveau conjoint ou compagnon n'a aucune obligation alimentaire à l'égard du ou des enfants pour lesquels l'ASF était payée.

De plus, lorsque la famille se recompose, le parent débiteur ne voit pas s'éteindre l'obligation de payer la pension alimentaire. S'il est solvable, le nouveau couple continuera de percevoir une pension ; s'il est "mauvais payeur" ou hors d'état, il ne percevra plus d'ASF, ce qui pénalise à l'évidence les familles en situation précaire.

### *La proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n°8.1

**Le groupe propose donc de supprimer la condition d'isolement de l'ASF et de lui substituer éventuellement une condition de ressources si l'on souhaite limiter l'engagement financier de la collectivité et renforcer, ce qui paraît souhaitable, l'équité de ce mécanisme.**

Une première évaluation de l'incidence financière approximative de la mesure a été demandée à la CNAF.

L'enquête de l'INED de 1994 chiffre à environ 530 000 le nombre d'enfants de moins de 18 ans vivant dans une famille recomposée et donc potentiellement bénéficiaires d'une ASF, si la condition d'isolement est abandonnée.

On peut donc estimer à 600 000 le nombre d'enfant de moins de 20 ans dans cette situation.

Si on suppose que le taux d'accès à la prestation serait le même que pour les enfants vivant dans des familles monoparentales actuellement éligibles à l'ASF, le nombre de bénéficiaires pourrait se situer entre 250/300 000 pour un coût de l'ordre de 1,6 milliard de francs, chiffre probablement surévalué du fait de l'absence d'information sur le nombre de pensions effectivement fixées et versées dans ces situations.

En effet, sur 2 millions d'enfants vivant séparés de l'un de leur deux parents, 900 000 sont bénéficiaires d'une ASF. Autrement dit, plus d'un enfant sur deux bénéficie d'une contribution à son entretien et à son éducation versée par le parent dont il vit séparé.

En sens inverse, la mise en œuvre d'une condition de ressources permettrait de limiter sensiblement cette dépense supplémentaire, en fonction du seuil retenu.

## 2. Étendre sous conditions de ressources, le bénéfice de la prestation au parent non gardien (voir proposition n°7)

### *La situation actuelle*

L'ASF est actuellement versée sans conditions de ressources à la personne qui a la charge effective et permanente de l'enfant pour compenser partiellement l'absence de contribution à l'entretien de l'enfant d'un ou de ses deux parents (s'ils sont décédés, inconnus, hors d'état ou s'ils ne s'acquittent pas de leur obligation alimentaire.)

### *La proposition du groupe de travail*

Dans le souci de lever les obstacles financiers qui entravent dans la pratique l'exercice du partage de la responsabilité parentale, lorsque le parent non gardien dispose de très faibles ressources, le groupe de travail a examiné plusieurs mesures en matière de prestations familiales et sociales.

▲ Proposition n°8.2

**Parmi celle-ci, il paraît intéressant d'étudier les conditions dans lesquelles une ASF à taux adapté pourrait être versée au parent qui n'est pas attributaire des prestations familiales, pour lui permettre de faire face aux dépenses qu'il doit assumer durant les périodes où il a la charge de son (ses) enfant(s).**

C'est reconnaître l'importance du rôle du "parent non gardien", par une mesure simple, sans caractère d'assistance et ne soulevant pas les mêmes questions de principe que le "partage" des prestations familiales.

Le coût de la mesure est évidemment étroitement dépendant du plafond de ressources fixé.

Si on limite le versement de la prestation au parent non gardien considéré comme financièrement hors d'état, (sur les critères actuels de revenu égal ou inférieur au RMI) on peut estimer à 133 000 ménages et le nombre d'enfants ouvrant droit à cette prestation, soit une dépense variant de 468 million si l'on verse une prestation mensuelle de 300 F par foyer à 792 million pour une prestation mensuelle de 300 F par mois et par enfant.

Si on étend, comme le préconise le groupe de travail, la notion de hors d'état aux parents disposant de revenu brut annuel égal ou inférieur à 42 000 F. (équivalent du minimum vieillesse), on peut estimer à 200 000 ménages et à 300 000 le nombre d'enfants ouvrant droit à cette prestation, soit un coût annuel de 600 millions de F. pour une prestation mensuelle de 300 F. par foyer à 900 millions pour une prestation mensuelle de 300 F. par enfant.

## 3. Redéfinir les conditions de gestion de l'ASF recouvrable

### *La situation actuelle*

Le droit à l'ASF est ouvert lorsqu'un parent se soustrait à son obligation alimentaire, soit parce qu'aucune pension alimentaire n'a été fixée, soit parce qu'elle n'est pas payée, la rétroactivité du droit à l'ASF étant de deux ans.

- Dans le premier cas, le droit est ouvert pendant quatre mois, le demandeur disposant de ce délai pour faire fixer une pension alimentaire. L'ASF est alors non recouvrable. S'il ne le fait pas, les versements sont suspendus.

Les CAF constatent, sans toujours savoir pour quel motif, qu'un certain nombre d'allocataires préfèrent renoncer à la prestation plutôt que d'engager une action à l'encontre de leur ex-conjoint ou ex-compagnon.

Dans le second cas, la CAF est subrogée à l'allocataire pour introduire une action en recouvrement de la pension non versée.

Il faut noter que, paradoxalement, lorsque le montant de la pension fixé est inférieur au montant de l'ASF et que, du fait de l'action de la CAF, le débiteur s'acquitte de son obligation, l'allocataire se trouve financièrement perdant.

Les arriérés de pension peuvent être recouvrés dans la limite de 5 ans (circulaire du 15/7/85) : dans

la pratique, les CAF arrivent au mieux à recouvrer une moyenne de huit mois d'arriérés, en raison des limites de solvabilité du parent débiteur.

Cependant, la notification au parent débiteur d'une créance d'un montant très élevé (plusieurs dizaines de milliers de francs) apparaît, à l'expérience, comme dissuasive d'une reprise des paiements courants de la pension et peut mettre en échec les tentatives de médiation familiale visant à restaurer le partage de la responsabilité parentale.

### *La proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n°8.3

***Conserver à l'ASF, une rétroactivité de deux ans en recommandant fortement aux CAF :***

- **d'effectuer une recherche systématique de droits potentiels à l'ASF (traitement des déclarations annuelles de ressources ou des changements de situation) ;**
- **de proposer une médiation, si le bénéficiaire potentiel refuse d'effectuer une demande pour ne pas altérer les relations avec l'ex conjoint.**

***Étendre la définition de la notion «dehors d'état» au parent débiteur dont les ressources ne permettent pas le versement d'une pension alimentaire supérieure au montant de l'ASF (pension inférieure à 500F.)***

Après appel d'une déclaration de ressource du parent débiteur, la CAF évaluerait s'il doit être considéré comme hors d'état, en se référant au barème en cours d'élaboration pour les pensions alimentaires (cf. proposition n°2) ou simplement en relevant le seuil d'insolvabilité fixé aujourd'hui au niveau du montant du RMI de base jusqu'au niveau du minimum vieillesse (42 000 F. de revenus annuel brut).

Cette disposition permettrait de dispenser le parent demandeur d'une action en fixation de pension alimentaire, avec le double avantage d'une simplification administrative et de meilleures chances d'une concertation amiable entre les parents sur le partage de la responsabilité parentale.

***Limiter à deux ans le recouvrement par les CAF des arriérés de pension dans un souci d'efficacité et de reprise de relations normalisées entre les parents séparés.***

Dans le même temps, il s'agit d'aménager la procédure de paiement direct qui a fait la preuve de son efficacité, pour permettre le recouvrement de 12 mois d'arriérés sur 24 mois, au lieu d'une proposition actuellement fixée à 6 mois sur 12.

## 4. Supprimer la notion d'ASF fictive pour le calcul du droit au RMI

### *La situation actuelle*

Lorsqu'un parent isolé fait une demande de RMI et ne perçoit pas de pensions alimentaires pour ses enfants, la CAF lui attribue une ASF qui est alors intégrée à ses ressources, ce qui réduit d'autant le montant différentiel du RMI qui lui est versé. Il dispose alors de quatre mois pour introduire une action en fixation de pensions alimentaire ou pour subroger la CAF dans la procédure de recouvrement. Les personnes concernées sont le plus souvent des femmes seules avec enfant(s).

A défaut et à l'issue de ce délai, il obtient soit une dérogation du préfet qui le dispense d'engager une procédure à l'égard du parent défaillant, ou bien peut se voir "sanctionné" par l'attribution d'une ASF fictive, au sens où elle ne lui est plus versée, mais continue d'entrer dans le calcul du montant différentiel du RMI.

Ce dispositif est très mal compris des allocataires auquel il s'applique, très complexe en gestion, avec des effets sociaux assez discutables, si on se place du point de vue de l'intérêt de l'enfant, dans la mesure où la cellule familiale est supposée subsister avec un niveau de ressources inférieur au minimum légal. Au demeurant, les conditions dans lesquelles le représentant de l'État accorde ou refuse les éventuelles dérogations ne laissent pas d'interroger.

### *La proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n°8.4

**Il serait préférable de supprimer la notion d'ASF fictive pour le calcul du RMI et de s'aligner sur les dispositions applicables en matière d'API, c'est à dire d'inciter fortement l'allocataire à faire une demande d'ASF si le parent débiteur est solvable et susceptible de verser une pension supérieure à 500 francs par mois.**

S'il ne le souhaite pas, il convient alors de proposer une médiation et de calculer le RMI sans ASF fictive, c'est à dire d'assurer à l'allocataire l'intégralité du revenu minimum.

On peut estimer que le coût d'une telle disposition avoisinerait 135 MF (cf. annexe n°7).

# Adapter les règles d'attribution des prestations familiales et sociales : les prestations en nature de l'assurance maladie

Les personnes divorcées, séparées de droit ou de fait de leur conjoint ou concubin peuvent rencontrer des difficultés à se faire rembourser des soins engagés pour eux-mêmes ou pour les enfants qui leur sont confiés.

## *La situation actuelle*

L'article L.561-15 du code de la Sécurité Sociale précise les modalités d'ouverture du droit aux prestations en nature des assurances maladies et maternité pour les ayants droits d'un assuré décédé, divorcé, séparé de droit ou de fait.

Le bénéfice des prestations continue de leur être acquis pendant une durée de quatre ans et jusqu'à ce que le dernier enfant ait atteint l'âge de trois ans.

En cas de séparation de droit ou de fait, les enfants sont rattachés pour leur couverture sociale à celui des parents qui en a la charge effective et permanente, à sa demande.

Des difficultés pour le remboursement des prestations servies aux enfants peuvent surgir lorsqu'il y a désaccord entre les parents séparés ou divorcés. C'est notamment le cas lorsque le "parent non gardien" engage des dépenses pour l'enfant qui lui est confié pendant quelques jours. Les remboursements sont, dans ce cas, crédités au compte du parent gardien auquel les enfants sont rattachés.

Lorsque les parents ont tous les deux la qualité d'assurés, les caisses d'assurance maladie appliquent ces modalités de manière assez souple.

Elles effectuent ponctuellement des remboursements au "parent non gardien" lorsqu'il a engagé des dépenses de soins alors que l'enfant lui été confié.

Lorsqu'un des parents est l'assuré et l'autre son ayant droit et/ou qu'ils dépendent d'organismes relevant de centres de traitement informatique distincts, les caisses ne peuvent pas pour des raisons techniques et juridiques gérer de manière autonome les ex-conjoints ou ex-concubins ayant la qualité d'ayants droit, ce qui crée un risque de rupture du droit aux prestations des personnes concernées.

Elles ne peuvent pas non plus, dans ces situations, effectuer des remboursements au "parent non gardien" qui est ayant droit de l'autre, lorsqu'il a engagé des dépenses de soins alors que l'enfant lui été confié.

## *La proposition du groupe de travail*

### ▲ Proposition n°9

**Permettre à chacun des deux parents séparés de bénéficier pour ses enfants des prestations en nature de l'assurance maladie.**

**Affilier sur critère de résidence de l'ex-conjoint ou de l'ex-concubin ayant droit, en cas de difficultés (extension des textes régissant la CMU)**

**Envisager que le ou les enfants puissent être ayant droit de chacun des deux parents lorsque ceux-ci travaillent.**

Une solution juridique est proposée, en ce sens, par la Direction de la Sécurité Sociale.

Il s'agit d'étendre l'application de l'article L 161-2-1 du code de la sécurité sociale, issu de l'article 4 de la loi du 27 juillet 1999, portant création d'une couverture maladie universelle, qui permet d'affilier sans délai au régime général sur justification de son identité et de sa résidence stable et régulière, toute personne qui déclare ne pas bénéficier des prestations en nature des assurances maladie et maternité.

Il y a donc lieu d'affilier sur critère de résidence, toute personne ayant droit d'un ex-conjoint ou d'un ex-concubin qui se trouve du fait de la mésentente et

de circonstances indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'obtenir pour elle-même ou pour les membres de sa famille à sa charge, les prestations en nature du régime obligatoire d'assurance maladie et maternité.

La direction de la sécurité sociale suggère que les caisses reçoivent instruction d'utiliser les facilités de gestion permettant la prise en charge des enfants de personnes séparées ou divorcées.

Plus généralement, le groupe de travail souhaite que, dans le cas où les deux parents travaillent, le ou les enfants ayant droit, puissent être affilié(s) au titre de chacun d'entre eux, ce qui constituerait une simplification pour l'ensemble des familles, notamment, bien entendu, en cas de séparation, puisque les caisses n'auraient alors pas la charge de vérifier les modalités particulières d'exercice des droits de garde ou de visite. Si une telle mesure nécessite probablement une expertise technique préalable et un délai de mise en œuvre, son bien fondé ne paraît pas contestable.

# Ouvrir l'action sociale des CAF au parent non allocataire

L'objectif général de valorisation de la coparentalité poursuivi par le groupe a conduit à proposer des mesures concrètes qui puissent favoriser la continuité de cette fonction dans les situations de fragilisation liées à la séparation.

## *La situation actuelle*

Les principaux besoins mis en avant, notamment, par les associations, sont les suivants :

- l'importance des frais de déplacement, lorsque les deux domiciles sont éloignés, qui, dans certains cas, (parent fragile, sans ressources ...) peut conduire à espacer les rencontres et mettre en cause le droit de visite ;

- la nécessité de disposer d'un logement équipé pour recevoir l'enfant et la nécessité d'acheter du nouveau mobilier, notamment pour la chambre de l'enfant, afin que celui-ci "se sente chez lui" ;

- pour le parent qui ne peut faire coïncider période de garde et congés, la possibilité d'inscrire son enfant dans un équipement adapté, de type centre de loisirs sans hébergement (CLSH) ;

- enfin, pour le parent qui ne peut financer seul un projet de loisirs ou de vacances, la possibilité d'être soutenu financièrement pour lui permettre de retrouver son enfant en dehors du cadre de vie habituel.

Or, la réglementation actuellement en vigueur pour l'action sociale des CAF qui lie le bénéfice des différentes aides existantes à la condition d'"allocataire percevant des prestations familiales pour son enfant", ne permet pas au parent qui n'a pas la charge effective et permanente de l'enfant d'y prétendre.

Cette impossibilité de percevoir les allocations familiales et, de ce fait, d'ouvrir droit à l'action sociale des CAF, peut constituer pour les pères en situation de fragilité sur le plan des ressources, une entrave à l'exercice concret de leur rôle auprès de leur(s) enfant(s). Elle ne permet en outre pas à l'enfant de bénéficier de l'accès aux équipements sociaux dans les deux communes où résident ses parents.

## *La proposition du groupe de travail*

### ▲ Proposition n°10

**Permettre au parent non gardien de bénéficier des interventions de l'action sociale des CAF.**

Il s'agit d'ouvrir le bénéfice des aides financières au ressortissant du régime général ou assimilé (dans le cadre de l'action sociale des CAF).

La Commission d'Action Sociale de la CNAF a émis un avis favorable dans sa séance du 10 janvier 2001 à l'expérimentation de l'extension du champ des bénéficiaires de l'action sociale des CAF au parent non-allocataire pour une année, à budget constant.

Cette extension ne pourra être consolidée que si les CAF disposent des moyens financiers pour pérenniser la mesure.

# Aménager les possibilités de déductions fiscales

Le groupe de travail, avec le soutien de la Direction générale des impôts (Direction de la législation fiscale) s'est penché sur trois questions principales :

- la possibilité de partager l'avantage de quotient familial en cas de garde alternée, lorsque les parents acceptent ce partage ;

- les possibilités de déduction pour leur montant réel des dépenses engagées à l'occasion de l'exercice du droit de visite ou du droit de garde ;

- la possibilité pour le parent qui n'a pas la garde de l'enfant de déduire, à travers la pension alimentaire, les dépenses qu'il acquitte directement pour l'entretien de l'enfant.

## *La situation actuelle*

Au vu des analyses conduites, le groupe s'est retrouvé autour des constats suivants.

**Le partage de l'avantage de quotient familial en cas de garde alternée, lorsque les parents acceptent ce partage, n'apparaît pas envisageable.**

*Un tel partage pourrait dans certains cas entraîner une rupture d'égalité des citoyens devant l'impôt.*

Après le divorce, les ex-époux peuvent se trouver dans des configurations familiales différentes (union libre, remariage, célibataire). Ils peuvent aussi avoir ou non de nouvelles charges de famille. Or, l'avantage de quotient familial attribué au titre des enfants varie en fonction de ces paramètres.

Ainsi, le premier enfant à charge d'une personne qui vit effectivement seule ouvre droit à une part entière de quotient familial, alors qu'il ne donne lieu qu'à majoration d'une demi-part pour les contribuables qui vivent en couple.

De même, la majoration de quotient familial est portée de 0,5 part à une part, à compter du troisième enfant à charge.

Le partage de la majoration de quotient familial envisagé devrait nécessairement tenir compte de ces dispositions, sauf à bouleverser complètement les principes qui le régissent.

Il pourrait alors en résulter des effets paradoxaux caractérisés dans certains cas par une rupture dans la cohérence du poids accordé aux enfants à charge en cas de divorce.

Ainsi, dans l'hypothèse où l'un des deux parents vit seul et l'autre en couple, le premier pourrait prétendre, en cas de partage du quotient familial, à une demi-part (soit 1 part : 2 = 0,5 part) et l'autre à un quart de part ( soit 0,5 part : 2 = 0,25 part).

Globalement, l'enfant serait par conséquent pris en compte à hauteur de trois-quarts de part.

Cette circonstance traduirait une rupture d'égalité devant l'impôt caractérisée par rapport aux personnes divorcées n'ayant pas pu ou pas souhaité organiser la garde de leurs enfants sur le mode de l'alternance. En effet, accorder 0,75 part serait :

- soit trop élevé par rapport aux personnes qui, postérieurement au divorce, vivent en couple, et pour lesquels la majoration de quotient familial accordée au titre de l'enfant n'est que de 0,5 part ;

- soit trop faible par rapport aux personnes qui vivent seules après leur divorce et peuvent prétendre à une part entière supplémentaire.

*La mesure préconisée pourrait aller à l'encontre de l'objectif qu'elle poursuit.*

Ultérieurement à la conclusion de la convention fixant le partage du quotient familial les parties ou l'une d'entre elles pourraient avoir intérêt à y renoncer, par exemple en raison de la non-imposition de l'un des ex-conjoints. La remise en cause de la convention initiale nécessiterait alors de retourner devant le juge. Il en résulterait une source de frais pour les parties, une charge supplémentaire pour les magistrats et plus globalement une judiciarisation accrue des procédures de divorce.

*Enfin, cette mesure accroîtrait la lourdeur du système déclaratif sur lequel repose l'impôt sur le revenu.*

En effet, la déclaration d'impôt sur le revenu devrait être complétée de rubriques spécifiques à la population concernée, au demeurant marginale en nombre par rapport à l'ensemble des contribuables (30 millions de foyers fiscaux dont environ 15 millions d'imposables).

Ces aménagements, justifiés pour quelques foyers seulement, entraîneraient une complication de l'imprimé déclaratif, pour l'ensemble des contribuables, incohérente avec le processus en cours de simplification des obligations déclaratives des redevables de l'impôt.

**La déduction des dépenses engagées à l'occasion de l'exercice du droit de visite est, en revanche, envisageable, sous certaines conditions.**

*Ces dépenses, connues de leur seul auteur, constituent des dépenses d'ordre privé.*

Par principe, ces dépenses, connues de leur seul auteur, sont d'ordre privé et ne peuvent donc pas être admises en déduction pour le calcul de l'impôt.

Cependant, les frais directement liés à la garde de l'enfant méritent une attention particulière. En cas d'emploi d'un salarié à domicile afin d'assurer la garde de l'enfant durant la période où il est présent au foyer, les dépenses effectivement supportées ouvrent déjà droit, dans la limite d'un plafond annuel de 45 000 F, à une réduction d'impôt de 50 %.

En cas de garde de l'enfant à l'extérieur du domicile (crèche, nourrice agréée), seul le parent auquel la garde a été confiée est susceptible de bénéficier de la réduction d'impôt afférente aux frais de garde des jeunes enfants égale à 25 % des dépenses supportées retenues dans la limite annuelle de 15 000 F par enfant.

Cette solution est cohérente avec les dispositions qui régissent l'AFEAMA dont l'attribution est réservée au parent titulaire des allocations familiales, c'est à dire celui qui assure la charge effective et permanente de l'enfant, en vertu des principes actuellement applicables.

Elle n'est toutefois pas satisfaisante du point de vue de l'équité lorsque les frais de l'espèce sont effectivement acquittés par le parent auquel la garde n'a pas été confiée.

Il apparaît donc justifié d'engager une réflexion sur les modalités d'une éventuelle évolution du dispositif actuel, si par ailleurs, les conditions d'attribution de l'AFEAMA devaient être aménagées dans le même sens.

Cela étant, il apparaît, comme cela a déjà été indiqué, que l'approche la plus réaliste en matière de prise en compte des frais inhérents au droit de visite ou au droit de garde réside dans la modulation ex-ante du montant des pensions alimentaires. A cet égard, la solution consistant à prévoir que certains frais (cantine, garde des enfants, etc…), payés directement par le parent qui n'a pas la garde de l'enfant représentent en tout ou partie le montant de la pension alimentaire fixé par le juge devrait sans doute être privilégiée.

## *La proposition du groupe de travail*

### ▲ Proposition n° 11

**Ouvrir la possibilité au parent qui n'a pas la garde de l'enfant de déduire à travers la pension alimentaire, les dépenses qu'il acquitte directement pour son entretien.**

Le parent divorcé qui ne bénéficie pas de la majoration de quotient familial peut déduire de son revenu imposable le montant de la pension alimentaire qu'il verse, à condition que celui-ci ait été fixé par le juge.

Le paiement direct de certaines dépenses à titre de pension alimentaire ne fait pas obstacle à cette déduction dès lors que leur estimation globale fait l'objet d'une mention expresse dans le jugement de divorce ou la convention homologuée par le juge.

En effet, au regard de l'impôt sur le revenu, les pensions alimentaires s'analysent comme un revenu de transfert : les sommes admises en déduction au nom du débiteur sont imposables entre les mains du créancier. Par souci de sécurité juridique, il est par conséquent essentiel que la convention ou le jugement de divorce mentionne expressément ce montant, nonobstant, par ailleurs les dépenses qu'il est supposé représenter.

Un tel dispositif mériterait d'être favorisé. Il semble en effet de nature à résoudre au moins partiellement le délicat problème de la prise en compte des frais liés à la garde temporaire de l'enfant, tout en limitant les flux financiers entre les ex-conjoints. Sa mise en œuvre paraît cependant indissociable d'un effort de sensibilisation de toutes les personnes, en particulier des magistrats et des avocats, qui interviennent dans le règlement des effets pécuniaires du divorce.

Au-delà, le groupe a relevé la difficulté de concilier la "souplesse" relative du régime déclaratif, et la volonté de "déjudiciariser" la fixation de la pension alimentaire : ainsi, dans le cas où un couple divorcé, disposant d'un jugement, souhaite modifier le montant de la pension alimentaire, les services fiscaux ne sont

pas en mesure de prendre en compte ce nouvel accord, dans l'attente d'un nouveau jugement.

Une évolution législative est probablement à envisager s'il est souhaité mettre un terme à cette situation anormale, quoique peu fréquente.

# Maintenir des réductions tarifaires SNCF pour les familles dissociées

Le groupe de travail a examiné l'évolution des réductions tarifaires en cas de dissociation de la famille, dans l'objectif de lever un obstacle souvent réel aux déplacements de certains parents et enfants, compte tenu de l'importance des dépenses occasionnées pour des personnes à ressources modestes.

## *La situation actuelle*

Les familles assumant la charge effective et permanente d'au moins trois enfants de moins de 18 ans peuvent obtenir une carte de "familles nombreuses" permettant de bénéficier d'une réduction sur le plein tarif du train en 2ème classe.

Cette réduction est de :

30% pour les familles de 3 enfants.

40% pour les familles de 4 enfants.

50% pour les familles de 5 enfants.

75% pour les familles de 6 enfants et plus.

La carte s'obtient sur production : du livret de famille ou d'extrait d'actes de l'état civil attestant du lien de parenté entre les intéressés et de l'existence des ayants droit ; d'une attestation de l'organisme versant les prestations familiales ou du maire pour les enfants recueillis ; d'une pièce justifiant de la nationalité des intéressés.

Toute modification du nombre des enfants ayants droit, doit être signalée par écrit par le demandeur, à la gare SNCF, la plus proche.

En cas de divorce, le nombre d'enfants pris en compte comme faisant partie de la famille de chacun des ex-époux correspond à ceux dont chaque parent a légalement la garde.

En cas de garde conjointe, seul celui des deux parents, chez lequel le juge a fixé la résidence des enfants peut être bénéficiaire d'une carte de familles nombreuses.

Enfin, la situation des concubins séparés n'est pas évoquée dans le document de référence (tarifs voyageurs-rect.n°37-31/1/2000).

## *La proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n° 12

**Maintenir le bénéfice de la carte "familles nombreuses" à tous les membres d'une famille dissociée de trois enfants et plus.**

Dans un souci d'équité entre les familles, le groupe recommande que le maintien des réductions tarifaires soit acquis à tous les membres d'une famille de trois enfants et plus, sans considération du lieu de résidence de chacun d'eux. En première analyse, 200 000 personnes pourraient être concernées par cette mesure.

En effet, il est tout à fait établi que la séparation des parents et la création de deux foyers distincts génèrent des charges fixes supplémentaires et que rien ne semble donc justifier la suppression de la carte de familles nombreuses dans ces situations.

Par ailleurs, il est cohérent, de favoriser, par des conditions tarifaires, les déplacements nécessaires au maintien du lien de l'enfant avec ses deux parents.

Au demeurant, cette disposition constituerait une simplification non négligeable pour les services concernés et, bien entendu, pour les bénéficiaires.

# Prévenir les difficultés de logement du parent non gardien

L'accès à un logement social de taille suffisante, est avec raison, fréquemment cité comme la condition majeure, notamment pour les personnes disposant de faibles ressources.

Pour permettre au parent non gardien d'exercer dans des conditions acceptables son droit à accueillir ses enfants. Le groupe de travail a recherché, avec la collaboration du Ministère du logement, à identifier les obstacles existant en la matière et à identifier des voies de solution.

## *La situation actuelle*

L'arrêté du 29 juillet 1987 fixe les modalités de détermination des plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les HLM, applicables notamment en matière d'attribution des logements.

Ces règles conduisent à apprécier la situation de chaque ménage en fonction du nombre de personnes le composant, ce nombre étant fixé à partir des personnes vivant au foyer, en tenant compte des personnes à charge.

Il en résulte que les enfants du "parent non gardien" concernés par un droit de visite et d'hébergement ne sont pas pris en compte pour apprécier si ce parent satisfait aux conditions de ressources réglementant l'accès au logement social.

## *Les propositions du groupe de travail*

### ▲ Proposition n° 13

**Favoriser l'accès au logement social du "parent non gardien", pour lui permettre d'accueillir ses enfants dans de bonnes conditions.**

Le groupe de travail considère que les enfants doivent pouvoir bénéficier de conditions de logement décentes chez leurs deux parents, même s'il n'habite chez l'un que de manière intermittente.

Il propose donc de :

**Modifier l'arrêté du 29 juillet 1987 en y introduisant une disposition permettant de considérer que l'enfant d'un couple séparé vit au foyer de l'un et l'autre parent en tant que personne à charge.**

Il estime, par ailleurs, que, quand elles existent, les ressources de l'enfant ne doivent être prises en compte qu'au titre du foyer auquel l'enfant est fiscalement rattaché.

### ▲ Proposition n°14

**Susciter la création de lieux d'accueil où les parents non gardiens en situation précaire peuvent recevoir leurs enfants pendant le week-end et les vacances scolaires.**

Le groupe de travail a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt de l'action multi-partenariale conduite à la Rochelle depuis 1997, pour créer les conditions concrètes d'une restauration du lien père-enfant(s).

Ce projet a été rendu possible grâce à la mobilisation des pères concernés, au-delà de leurs graves difficultés personnelles.

La création d'un lieu d'échange et de paroles par les travailleurs sociaux a permis de lever un certain nombre d'obstacles psychologiques au maintien des liens entre ces pères et leurs enfants.

Parallèlement, la gestion par un groupe de pères d'un certain nombre de possibilités d'accueil le week-end et les congés scolaires, en centre de vacances ou en centre universitaire, a permis à 59 d'entre eux d'accueillir leurs enfants pendant les vacances.

Les frais de séjour ont été couverts grâce aux financements accordés par la CAF, le CCAS de La Rochelle et le Conseil Général de Charente Maritime (plan départemental d'insertion).

Toutes les demandes n'ont pu être satisfaites faute de capacités d'accueil et de financements suffisants.

Les résultats observés sont pourtant très encourageants, non seulement pour la reprise du dialogue père/enfants, mais aussi pour l'insertion de pères eux-mêmes.

Le groupe suggère de relayer les efforts déjà engagés par les promoteurs de l'action et la Délégation interministérielle à la famille pour faire connaître cette expérience et d'examiner les modalités de financement qui permettraient d'en assurer l'essaimage.

# Simplifier les règles de délivrance des documents d'identité quel que soit le parent demandeur

## *La situation actuelle*

Pour la délivrance de la carte nationale d'identité ou du passeport à un mineur non émancipé, la demande peut être formulée par la personne qui exerce sur l'enfant l'autorité parentale.

Lorsque l'autorité parentale est exercée en commun, ce qui est le cas notamment des parents mariés, l'un ou l'autre peut agir seul. Il lui suffira de produire son livret de famille d'époux mis à jour. En effet, la demande de titre d'identité ou de voyage est considérée comme un acte usuel de l'autorité parentale.

Le service chargé de la délivrance du titre ne peut donc exiger l'autorisation du parent qui n'a pas expressément et conjointement formulé la demande ; dans cette hypothèse, ce service est considéré comme un tiers de bonne foi au sens de l'article 372-2 du code civil et applique le principe relatif à la présomption d'accord entre les époux.

Lorsque la demande de titre est formulée par un parent divorcé, le parent doit, nonobstant la règle selon laquelle l'autorité parentale est exercée en commun par les deux parents, telle que prévue par l'article 287 du code civil, être en mesure d'en justifier par la production du dispositif du jugement de divorce et de la justification de son caractère définitif, pour le cas où le juge aurait décidé, dans l'intérêt de l'enfant, de confier l'exercice de l'autorité parentale à l'un seul des deux parents.

Dans le cas des parents non mariés, deux hypothèses peuvent se présenter :

- si l'exercice de l'autorité parentale est unilatéral, elle est exercée soit par le seul parent à l'égard duquel le lien de filiation est établi, soit par la mère en cas de double établissement de ce lien, si les conditions requises pour un exercice conjoint ne sont pas réunies ;
- dans le cas où l'exercice de l'autorité parentale est conjoint, la présomption d'accord s'applique de la même manière que pour des parents mariés ; mais la preuve, à l'égard notamment des administrations, de l'exercice conjoint de l'autorité parentale par le parent qui sollicite la carte nationale d'identité ou le passeport au nom de l'enfant, suppose la production de l'un ou l'autre des documents suivants : déclaration conjointe effectuée par les deux parents devant le greffier en chef du tribunal de grande instance territorialement compétent (article 375 du code civil), ou acte de communauté de vie établi par le juge aux affaires familiales territorialement compétent (article 372-1 du code civil).

Il convient de rappeler que l'acte de communauté de vie ne saurait être exigé par les services de préfecture dès lors que les deux parents se déplacent ensemble pour solliciter une carte nationale d'identité ou un passeport au nom de l'enfant. Tel est également le cas lorsque la mère fait seule la demande et qu'il résulte de l'acte de naissance de l'enfant, qu'elle l'a reconnu, quelle que soit la date de cette reconnaissance.

Le Ministère de l'Intérieur s'est engagé à informer les services des préfectures à ce sujet.

Hors de ces cas, l'exigence de la production du certificat de communauté de vie entraîne dans la pratique pour le parent, et en particulier le père, qui sollicite seul la délivrance d'un titre de voyage pour l'enfant des difficultés évidentes puisque celui-ci doit obligatoirement, au préalable, saisir le juge aux affaires familiales pour constituer cette preuve.

## *La proposition du groupe de travail*

### ▲ Proposition n°15

**Pour l'avenir, assouplir les modalités de preuve par les parents naturels de l'exercice conjoint de l'autorité parentale, en acceptant l'acte de naissance de l'enfant, dès lors qu'il comporterait une mention précisant que la reconnaissance par les deux parents est intervenue avant que l'enfant ait atteint l'âge d'un an, et qu'y figure également une mention d'un domicile commun.**

La suppression de la condition de communauté de vie prévue à l'article 372 du code civil (cf proposition n°1) offrirait la base juridique nécessaire à une simplification plus radicale, aujourd'hui impossible à droit constant.

# Préserver le lien parental lorsque la séparation est liée à des décisions administratives ou judiciaires

## *La situation actuelle*

Le groupe de travail a examiné la question de l'exercice de l'autorité parentale lorsqu'un parent est incarcéré et lorsqu'un mineur est incarcéré. Il a auditionné les représentants des administrations pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse. Si le nombre de cas concernés, par rapport à l'ensemble des familles, est minoritaire, les situations qu'ils recouvrent sont, en effet, particulièrement complexes et donc dignes d'intérêt.

Quelle dimension revêt l'exercice de l'autorité parentale face à l'incarcération ?

Les services de l'administration pénitentiaire doivent s'attacher à ce que les parents incarcérés ou les parents de mineurs incarcérés puissent exercer leur autorité parentale. Il leur appartient donc de prendre toutes dispositions pour la réalisation de cet objectif, notamment en permettant que les parents soient à même de prendre les décisions concernant la conduite de la vie de l'enfant. S'agissant des mineurs incarcérés, les services de l'administration pénitentiaire interviennent en coordination avec la protection judiciaire de la jeunesse.

**Les parents incarcérés**

Faciliter l'exercice effectif de l'autorité parentale consiste entre autre à permettre au parent incarcéré de prendre connaissance et, le cas échéant de pouvoir viser un certain nombre de documents concernant l'enfant : autorisation d'intervention chirurgicale, demande de pièces d'identité, autorisation de sortie du territoire, consultation de livrets scolaires, autorisation en cas de contrat d'apprentissage ou de qualification de l'enfant mineur etc.

Ces prérogatives ont été rappelées aux services pénitentiaires par la circulaire du 17 novembre 2000 relative à l'exercice de l'autorité parentale par les parents incarcérés.

- présentation de documents à l'occasion des parloirs :

Les personnes titulaires d'un permis de visite doivent être autorisées à présenter de tels documents aux parents incarcérés à l'occasion d'un parloir, après que ces documents aient fait l'objet au préalable des contrôles réglementaires.

Toutefois, il ne peut s'agir d'une remise mais seulement d'une présentation permettant au parent incarcéré d'en prendre connaissance et le cas échéant d'y apposer son visa.

Les visiteurs sont donc tenus de ressortir avec ces mêmes documents à l'issue du parloir.

- remise de documents :

Dans le cas où le visiteur souhaiterait non seulement présenter de tels documents mais les remettre à la personne incarcérée, il doit se conformer aux dispositions de l'article D.423 du code de procédure pénale qui permet, avec l'autorisation du chef d'établissement, la remise de livres brochés auxquels il convient, en l'occurrence, d'assimiler les documents tels que le carnet scolaire ou le carnet de santé.

Dans l'hypothèse où de tels documents seraient adressés aux personnes détenues par voie postale, leur remise pourra être autorisée après que les vérifications prévues en matière de correspondance en application des articles D.415 et D.416 du code de procédure pénale aient été effectuées.

- procédures judiciaires :

Le parent incarcéré, a la possibilité, en cas de conflit avec l'autre parent sur la décision à prendre dans l'intérêt de l'enfant, de saisir le juge aux affaires familiales qui statuera conformément aux dispositions de l'article 372-1-1 du code civil. Il peut par ailleurs être extrait sur réquisition du magistrat pour une audition dans le cadre d'une procédure concernant l'enfant mineur (juge d'instruction, juge pour enfants, juge aux affaires familiales).

Le parent incarcéré peut être à l'origine de la demande d'audition. La décision d'accéder à la requête reste de la compétence du magistrat.

**Les mineurs incarcérés**

La garde et la réinsertion sont les missions de l'administration pénitentiaire. Si les parents gardent tous les attributs de l'autorité parentale (sauf très rares exceptions qui ne sont pas la conséquence directe

de l'incarcération du mineur), la mission de garde de l'administration pénitentiaire a-t-elle, de fait, une incidence et laquelle en matière d'autorité parentale ? Comment s'articulent alors les notions de garde et d'autorité parentale ? L'administration pénitentiaire s'attache à faire respecter les prérogatives légalement reconnues aux titulaires de l'autorité parentale d'un mineur incarcéré.

**le maintien des droits des parents de mineurs incarcérés**

De manière générale, les parents gardent sur leur enfant mineur incarcéré, sauf décision qui les en aurait antérieurement dessaisi, le plein exercice de l'autorité parentale avec toutes les obligations qui en découlent dans l'intérêt de l'enfant. Cependant, l'exercice de l'autorité parentale dans la relation des parents avec leur enfant incarcéré est de fait limité à un droit de visite et de correspondance en raison de la détention.

Les titulaires de l'autorité parentale conservent leurs prérogatives :

- droit à être informé systématiquement en cas d'incident, que le mineur soit auteur ou victime, afin que les titulaires de l'autorité parentale puissent être en mesure de prendre toute décision utile concernant leur enfant (dépôt de plainte ...) ;
- droit pour les titulaires de l'autorité parentale d'avoir recours à un avocat ou à un mandataire, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, conformément aux dispositions de la loi du 12 avril 2000 ;
- droit pour les parents, administrateurs légaux des biens de leur enfant mineur, de s'opposer à ce que leur enfant mineur reçoive en détention un mandat de telle ou telle personne ;
- conformément aux dispositions de l'article 371-4 du code civil, les parents ne peuvent, sauf motifs graves, faire obstacle aux relations personnelles de l'enfant avec ses grands -parents.

Les modalités concrètes d'exercice de l'autorité parentale impliquent que l'accord des parents soit exigé et leur autorisation requise dans les cas suivants :

- autorisation des parents pour toute pratique de culte de leur enfant en milieu pénitentiaire lorsque celle-ci est différente du choix religieux des parents ;
- autorisation des parents pour établir un document d'identité ;
- autorisation des parents pour toute intervention chirurgicale ainsi que pour les soins et examens médicaux en dehors de toute urgence.

Par ailleurs, les titulaires de l'autorité parentale sont également tenus informés :

- du parcours scolaire et professionnel de l'enfant : communication systématique du livret d'évaluation scolaire ou professionnelle aux parents ;
- lorsque le mineur entame une formation à l'intérieur de la prison : selon les termes de l'ordonnance 82273 du code du travail du 26/3/82 aucune autorisation parentale n'est mentionnée, en dehors d'un contrat de travail (apprentissage, qualification).

Il est à noter que les mineurs incarcérés peuvent faire un acte de reconnaissance d'enfant en prison, et conservent l'autorité parentale sur leur propre enfant, le cas échéant.

### *Proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n° 16

L'ensemble des situations est apparu au groupe de travail comme convenablement décrit et prévu par les textes en vigueur.

Il s'agit, pour l'essentiel, de s'assurer de la bonne application du droit dans ces situations le plus souvent difficiles. En particulier, une circulaire rédigée sous l'égide de l'Administration Pénitentiaire et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse pourrait utilement traiter des questions relatives aux mineurs incarcérés.

## Apporter des réponses le cadre de l'aide sociale à l'enfance

### *La situation actuelle*

Actuellement, les services départementaux d'aide sociale à l'enfance et les juges, confrontés à un enfant en situation de carence éducative, n'ont le choix qu'entre une mesure éducative légère (AEMO administrative ou judiciaire) ou un placement.

Face à une telle alternative, il est nécessaire de soutenir le développement de formules de prise en charge autorisant une alternance et une réversibilité entre action en milieu ouvert et séparation d'avec la famille, en fonction de la situation du mineur, de sa famille, et de leur évolution dans le temps.

Le récent rapport de l'IGAS et de l'IGSJ (rapport Naves/Cathala, juin 2000) souligne la nécessité d'une prévention renforcée des séparations familiales ainsi que celle de soutenir le développement de formules de prise en charge innovantes dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance.

Il suggère notamment la création d'une nouvelle mesure éducative à géométrie variable *"comprenant selon les cas des aides financières, des interventions de travailleuses familiales, de conseillers en économie sociale et familiale, d'éducateurs, d'assistants sociaux, de soignants"*, et *"inscrite dans un continuum réversible entre action en milieu ouvert et séparation d'avec la famille"*.

En second lieu, les conseils généraux sont compétents, au titre de l'article L.222-5 du Code de l'Aide Sociale et de la Famille, pour l'accueil d'urgence des femmes enceintes des femmes isolées avec un enfant âgé de moins de trois ans. L'Etat, de son côté, finance, dans le cadre de ses missions de solidarité nationale, l'hébergement des couples avec et sans enfant(s) et des personnes isolées en situation d'exclusion, notamment par le biais des CHRS.

Cette double compétence pour les familles qui ont des enfants de moins de trois ans se résout plus ou moins bien parfois au prix de négociations longues et difficile, soit par par une double habilitation du centre d'hébergement, soit par des conventions passées entre l'État et le département pour répartir les prises en charges financières.

De plus, les structures d'accueil sont sollicitées au delà de leurs capacités d'hébergement et elles ne sont pas toujours adaptées pour recevoir des entités familiales en évolution.

Si la majorité des femmes accueillies par l'ASE sont en situation de rupture conjugale, certaines ont un conjoint stable. Or, les textes n'évoquent pas l'accueil des pères.

La situation de couples avec des jeunes enfants fait donc pour l'instant l'objet d'un partage des blocs de compétence peu cohérent entre l'Etat et les conseils généraux : tandis que la mère est accueillie dans un centre maternel de l'ASE avec son/ses enfant(s), le père (et éventuellement le(s) enfant(s) de plus de trois ans) seront hébergés en hôtel social ou dans un CHRS familial. Faute de CHRS familial, les enfants de plus de trois ans sont susceptibles d'être placés, la famille étant alors dispersée sur trois sites : centre maternel pour la mère et les plus jeunes, hôtel social pour le père, maison d'enfant à caractère social pour les enfants de plus de trois ans.

Enfin, les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance constituent une population particulièrement fragile qui peut très difficilement revendiquer ou contester les décisions prises. De plus, il n'existe pas, à la différence d'autres secteurs de l'aide sociale (handicapés, personnes âgées) de représentants de ces usagers regroupés en un secteur associatif fort capable d'interpeller les responsables sur le non-respect de la loi ou une interprétation trop limitative de celle-ci.

Les "familles de l'ASE" sont d'autant peu enclines à contester une décision ou à s'enquérir de leurs droits qu'elles vivent dans la crainte du placement de leur enfant (ou de sa prolongation) en cas de tensions dans leurs relations avec les services sociaux départementaux et la justice.

## *La proposition du groupe de travail*

### ▲ Proposition n°17

**Création d'une mesure éducative et sociale de soutien à la famille, au terme des conclusions de l'expertise en cours sous l'égide de la Direction générale de l'Action Sociale.**

- **Prévenir les séparations en permettant la prise en charge dans les établissements de couples avec enfants (à l'image des centres d'action socio-médicale précoce).**

- **Publier un guide ad hoc des droits des usagers (projet en cours au sein du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité).**

# Troisième partie
## Pour une politique active en faveur de la co-parentalité

La loi a consacré le principe de la coparentalité, c'est à dire le droit et de le devoir pour chacun des deux parents d'élever et de protéger ses enfants.

Les parents qu'ils soient ou non séparés, doivent prendre et assumer en commun les décisions importantes qui engagent l'avenir de l'enfant.

Le groupe de travail constate que ces dispositions et leurs effets pratiques sont insuffisamment connus de nombreux parents, voire de certains professionnels.

Des actions de promotion de la coparentalité doivent être mises en œuvre.

Le groupe de travail souhaite que chacune des mesures envisagées renforce l'égalité dans l'exercice des responsabilités parentales, ce qui conduit le plus souvent à réaffirmer l'importance du rôle des pères

Il propose de diffuser des livrets d'information à chacun des deux parents pour :

- les sensibiliser à l'intérêt d'une reconnaissance commune avant la naissance, et en particulier les pères, sur le contenu du lien de filiation ;
- leur permettre de mieux connaître leurs droits et leurs obligations juridiques à l'égard de leurs enfants, mais aussi les prestations et les interventions sociales auxquelles ils peuvent prétendre ;
- les aider à mieux appréhender leur rôle dans la scolarisation de leurs enfants.

Il demande que soit développé le rôle des structures de médiation familiale et des réseaux d'écoute et d'accompagnement des parents qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Il suggère que soient étudiés les moyens de mieux répartir les congés parentaux entre les deux parents.

# Renforcer l'incitation à la reconnaissance parentale

## *La situation actuelle*

La reconnaissance est l'acte solennel et fondateur de la filiation lorsque les parents ne sont pas mariés.

En fait, cet acte est souvent reçu au guichet du service de l'état civil dans les grandes mairies, par un agent communal sans formation particulière. En effet, le décret du 3 août 1962 repris par le décret du 7 avril 2000, permet au maire et à ses adjoints, de déléguer leur fonction d'officier d'état civil à un ou plusieurs agents communaux pour la réception des déclarations de naissance, de décès, de reconnaissance, etc. Cette situation contribue à banaliser une démarche pourtant fondamentale.

Par ailleurs, de plus en plus de parents font ensemble la démarche de reconnaître leur enfant avant sa naissance : en 1995, près de 39 % des enfants nés de parents non mariés étaient ainsi reconnus, au lieu de 30 % en 1990. Dans les années 60, cette démarche n'existait pas.

Les intéressés ont ainsi spontanément "inventé" un nouvel acte fondateur de la famille qui marque la volonté commune des parents d'accueillir ensemble l'enfant.

Enfin, 20 000 nouveaux-nés, environ ne sont pas reconnus par leur père, chaque année.

Certains de ces pères ne reconnaissent pas leur enfant parce qu'ils ignorent que cet acte est nécessaire pour établir légalement le lien de filiation.

En revanche, dès la grossesse, les mères sont investies dans leur futur rôle : différents organismes s'adressent à elles, les informent, et elles font l'objet d'un suivi médical.

A ce stade le père "n'existe pas" socialement. C'est la raison pour laquelle le groupe de travail a estimé qu'une action d'information particulière devant lui être destinée.

Le groupe s'est orienté vers un livret contenant des informations juridiques et sociales, identique remis à chacun des deux parents lors de la reconnaissance, mais il a pensé utile de s'adresser néanmoins au père en particulier, avant la naissance de l'enfant, notamment pour l'informer des conditions de l'établissement légal du lien de filiation par l'envoi d'un livret d'information spécifique

## *La proposition du groupe de travail*

### ▲ Proposition n°18

- réserver les actes de reconnaissance aux officiers d'état-civil ou, à tout le moins, à un agent communal formé à cet effet et assurer la solennité de l'acte.
- prévoir une lecture des principales dispositions du code civil, relatives à l'autorité parentale à cette occasion, appuyée par la remise d'un livretofficiel (cf proposition n°19), dans le cadre d'une "cérémonie laïque", bien entendu accessible aux couples mariés ;
- sensibiliser les parents à l'intérêt d'une reconnaissance commune avant la naissance, et en particulier les pères, sur le contenu du lien de filiation (outils de communication des CAF, livret aux pères diffusé à l'occasion de l'envoi du carnet de maternité par la CPAM....)

# Créer un livret d'information aux parents

La personne humaine n'a pas de droits qui ne lui soient politiquement attribués, institutionnellement et juridiquement garantis.

C'est à l'État qu'il incombe de garantir la justice généalogique des liens et des places de chacun. L'accès à la connaissance des droits ainsi définis doit être organisé pour tous.

## *La situation actuelle*

Or, les informations actuellement contenues dans le livret de famille sont succinctes, incomplètes et parfois périmées. Par ailleurs, bien qu'il fasse l'objet d'une réflexion approfondie de la Chancellerie en vue de sa modernisation, ce document officiel ne peut traiter de l'ensemble des questions soulevées ici.

eule la remise d'un document spécifique lors de la reconnaissance de l'enfant ou lors de la déclaration de naissance de l'enfant né de parents mariés permettra, a priori, de faire de ce moment solennel un temps d'information. Le groupe estime, en effet, que la réceptivité des familles devrait être élevée, compte tenu du contexte très particulier et sensible que constituent la reconnaissance et la naissance de l'enfant pour chacun des parents.

### *La proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n°19

**Création d'un livret d'information destiné aux parents.**

Ce livret comprendrait un volet juridique fournissant des informations concises mais complètes sur la filiation, l'autorité parentale, le nom transmis, le nom d'usage, ainsi qu'un volet social avec des informations sur les droits aux prestations familiales, les congés parentaux, les "lieux ressources" à la disposition des parents.

Pour ce qui concerne les informations d'ordre éducatif et psychologique le groupe préconise de diffuser simultanément, le document "Etre parent, pas si facile" réalisé sous l'égide du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le Comité Français d'éducation pour la Santé et de la Fondation pour l'Enfance, qui correspond parfaitement à l'objectif visé.

Afin de rendre le contenu du livret accessible à tous, un travail inter-actif autour de ce support d'information devrait être entrepris dans le cadre des réseaux de parentalité : des documents sonores ou vidéos pourraient alors venir le compléter.

L'appellation de ce livret doit refléter son objectif : livret "Etre parents", "du père et de la mère", ces différentes formules étant envisageables dès lors que le contenu, détaillé en annexe n°8, est stabilisé, et que les circuits de diffusion que choisiront les autorités concernées garantiront l'effectivité et l'impact de ce nouvel outil d'information.

## Sensibiliser des parents à leurs droits et obligations concernant l'école

En complément à l'action d'information générale décrite dans la proposition précédente, le groupe de travail a donc estimé nécessaire de conduire une démarche identique, ciblée sur les questions de scolarisation.

### *La situation actuelle*

L'importance de l'école pour les familles et l'équilibre de l'enfant n'est pas à démontrer. Toutefois, les enjeux, les règles et les obligations qui en découlent sont encore inégalement perçus.

Une plaquette pourrait être diffusée au moment de l'inscription au cours préparatoire (entrée dans la scolarité obligatoire) ou durant l'année de cours moyen 2e année.

Elle pourrait aborder : l'obligation scolaire, l'importance de l'assiduité, la représentation des parents dans l'école, les APE, les parents dans la communauté éducative, leur droit à l'information et à la participation, le rôle des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents, les dispositifs d'accompagnement scolaire.

### *La proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n°20

Diffusion d'une plaquette d'information à l'ensemble des parents d'élèves de CP ou de CM2.

## Renforcer l'égalité dans l'exercice des responsabilités parentales

### *La situation actuelle*

La parentalité est trop souvent considérée indépendamment des questions d'égalité, égalité sociale

et égalité des sexes, sans prendre en compte les conditions économiques et sociales qui l'entourent.

Or cette dimension est cruciale dans l'optique d'une politique qui, s'adressant aux familles, doit intégrer le nécessaire souci de l'égalité des chances entre les individus. Ainsi, en dépit de l'évolution des mentalités et des modes de vie, de l'accès massif des femmes au salariat, c'est encore un partage très inégal des responsabilités familiales et domestiques qui prévaut dans la sphère privée.

Les premiers résultats de l'enquête Emploi du temps 1998-1999 de l'Insee, montrent que la production domestique –prise en charge des enfants incluse– repose encore à près de 80 % sur les femmes, quels que soient le type de ménage et la situation professionnelle des femmes et des hommes concernés, sachant que ce déséquilibre est susceptible de s'infléchir en fonction des positions respectives des conjoints, plus ou moins avantageuses, en termes de capital scolaire et culturel, mais aussi de façon non moins déterminante, selon l'emploi occupé, le temps de travail et les ressources disponibles en matière d'accueil des jeunes enfants.

La mesure spécifique du temps consacré par les parents aux enfants (hors tâches domestique) a fait l'objet d'une récente enquête du CNRS. Cette charge parentale représente un travail à mi-temps et, dans les couples avec enfants, les mères assurent plus du double d'heures parentales que le père, à charge professionnelle quasi-égale. Ces résultats mettent clairement en exergue la réalité concrète de la "double journée de travail" pour les femmes. Lorsque les parents sont en couple, le partage individuel du temps professionnel et du temps parental s'opère en faveur du temps professionnel pour le père et en faveur du temps parental pour la mère. Dans les familles monoparentales, la répartition individuelle des temps se fait au détriment du professionnel, pour les pères comme pour les mères.

La question du partage des charges et de la présence parentale, autrement dit de la coparentalité, doit donc être nécessairement rattachée à l'articulation des temps familiaux et sociaux, tant pour les femmes que pour les hommes.

La recherche de cet équilibre implique que soit socialement légitimée une pleine reconnaissance de l'identité familiale du (des)es salarié(s), en agissant de sorte que cette prise en compte de "la vie en double" concerne autant le temps des hommes que celui des femmes, ce que les modèles sociaux actuels autorisent encore très peu. Les pays du Nord, notamment la Suède et le Danemark, offrent un exemple intéressant d'une politique d'appui à la parentalité qui ne juxtapose pas mais articule, au contraire, étroitement, la reconnaissance accordée à l'égalité hommes/femmes et l'importance donnée à l'enfant.

Mais l'enjeu d'un rééquilibrage des tâches et des rôles dans les responsabilités familiales au quotidien est à la fois crucial et malaisé à atteindre parce qu'il présuppose un travail de recomposition des identités féminine et masculine. Le contexte de la séparation du couple, les conditions d'organisation et de pérennisation du lien à l'enfant révèle ainsi la profonde différenciation des représentations collectives sur les identités parentales.

Les décisions judiciaires en matière d'attribution de la résidence et les conduites post-séparation prolongent, le plus souvent, cette distribution inégalitaire et encore trop conservatrice des rôles parentaux.

Le coût social et humain de la séparation est sans aucun doute très partagé mais aussi très inégal : car aux difficultés rencontrées par les pères dans le maintien du lien à l'enfant répond l'alourdissement des charges pesant sur les mères qui continuent à se sentir pleinement concernées par la satisfaction des besoins de leurs enfants et se voient alors contraintes à des arbitrages plus difficiles, dans la conciliation de leurs aspirations, particulièrement en présence de jeunes enfants.

Une politique parentale active doit donc permettre aux femmes et aux hommes de s'affranchir des schémas traditionnels et inciter à un plus grand engagement paternel dans le couple comme dans les situations de séparation.

Dans cette optique, la création d'un véritable congé pour le père, lors de la naissance d'un enfant aurait une portée indéniable et il conviendrait de modifier le dispositif des congés parentaux, de façon à faire émerger des usages moins déséquilibrés de ces dispositifs. Sans doute faut-il réfléchir à un renversement de logique en substituant à l'actuelle indemnisation une rémunération de ces congés. En effet, les congés indemnisés sont surtout incitatifs pour les mères peu ou pas qualifiées, situation peu propice à un changement social en matière de mixité des rôles parentaux. Le groupe de

travail n'a pas eu le loisir d'approfondir au plan technique les scénarios possibles mais estime indispensable que cette dimension du "temps choisi" soit davantage prise en compte dans les arbitrages à venir.

Soutenir la paternité, revivifier la parentalité, renouveler les rôles et les représentations sociales quant à une réelle mixité des responsabilités parentales nécessite aussi d'agir, de façon à la fois plus diffuse et plus offensive, sur les mentalités.

Ainsi, il pourrait être envisagé d'engager, à l'instar de plusieurs pays européens, des campagnes de communication et de sensibilisation qui porteraient sur l'égalité père/mère en matière d'investissement dans la sphère familiale et domestique et sur une réelle mixité des rôles dans la prise en charge quotidienne des enfants.

### *La proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n°21

**Mettre à l'étude les modalités d'une plus forte attractivité du congé de naissance accordé aux pères et favoriser une répartition plus équitable entre les parents des congés parentaux.**

**Lancer une campagne de communication sur le rôle des pères.**

## Développer le rôle des réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents

Pour conforter les parents dans leur fonction éducative, le Gouvernement a souhaité que soient créés il y a deux ans les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

L'année 2001 doit marquer une étape décisive dans le développement et la consolidation de ces réseaux qui seront amenés à jouer un rôle très utile dans l'affirmation et le partage de l'autorité parentale

### *La situation actuelle*

Dans une totale convergence avec les orientations définies par le groupe de travail, une prochaine circulaire interministérielle sur le développement prévoit les dispositions suivantes :

- veiller à favoriser l'exercice équitable et responsable de la co-parentalité, dans toutes les situations familiales : rôle et présence effective de chaque parent, incitation au partage de la charge quotidienne de l 'enfant, actions d'information et de sensibilisation des parents sur les droits et les devoirs constitutifs de l'autorité parentale ;

- aider et accompagner les familles en conflit, en voie de séparation ou séparées, dans l'intérêt des enfants ;

- aider les familles à prendre en charge les situations concernant plus particulièrement les préadolescents et les adolescents, y compris les plus sérieuses, par exemple en amont de certaines procédures(judiciaires et disciplinaires).

Le bilan des actions réalisées a permis de confirmer les objectifs principaux de ce dispositif :

- s'adresser à toutes les familles, toutes pouvant avoir besoin d'être confortées dans l'exercice de leur rôle parental, la confrontation d'expériences et de situations diverses étant par ailleurs source d'échange et d'enrichissement mutuel ;

- valoriser prioritairement les rôles et les compétences des parents : responsabilité et autorité, confiance en soi, transmission de l'histoire familiale, élaboration de repères, protection et développement de l'enfant ;

- participer à la construction d'un système d'animation partagée, qui permette une circulation des informations entre tous les acteurs sur tout le territoire, l'évaluation des actions, une capitalisation des savoir-faire, la transparence, la rigueur, la visibilité et un fort développement de ce mouvement.

Avec l'aide de la cellule nationale placée auprès de la Délégation interministérielle à la famille[3] les réseaux se sont construits, dès l'origine, autour d'une relation partenariale confiante associant les différents services de l'État (affaires sociales, politique de la ville, justice, éducation nationale, services des droits des femmes et de l'égalité…), les collectivités locales, les caisses d'allocations familiales, les grands mouvements associatifs, notamment familiaux (UDAF), et les

**3** Cellule nationale d'appui technique,
CEDIAS - 5, rue Las Cases, 75007 Paris
Tél. : 01 45 51 66 10 - Fax : 01 45 51 71 51 - http://www.familles.org

associations particulièrement impliquées dans le domaine de l'accompagnement des parents (ACEPP, associations de parents d'élèves…).

### *La proposition du groupe de travail*

Compte tenu de l'intérêt des orientations en cours de diffusion, le groupe de travail considère que la politique suivie en la matière doit être poursuivie autour de quelques renforts.

▲ Proposition n°22

**Développer le rôle des réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents, autour de quatre objectifs.**

- une plus forte implication des parents.

il s'agit de favoriser les échanges et développer un climat de confiance, de respect mutuel, de dignité partagée, de les inciter à s'engager de manière responsable dans la conduite et le développement des activités, à mobiliser d'autres parents ;

- un travail plus intensif en partenariat avec l'école, associant en particulier les parents des préadolescents et d'adolescents. (cf. proposition n°5) ;

- une meilleure articulation avec les dispositifs existants.

Une plus grande complémentarité avec d'autres dispositifs est à rechercher, en particulier ceux mis en place par le ministère délégué à la Ville. Le soutien à la génération adulte dans ses responsabilités éducatives constitue en effet une des priorités à juste titre affichées par les contrats villes 2000/2006, en matière d'éducation à la santé et à la parentalité, de revalorisation des images parentales, de relations avec l'école.

- renforcer les liens avec les actions développées dans le cadre des orientations Fonds d'Action Sociale (FAS) en direction des familles issues de l'immigration.

## Développer la médiation famille

### *La situation actuelle*

La médiation est la gestion des conflits dans la sphère familiale en particulier dans les situations de séparation et de divorce. C'est un processus par lequel les membres de la famille demandent ou acceptent l'intervention d'une tierce personne, le médiateur familial.

Le recours à la médiation est une démarche volontaire qui ne peut être imposée, par définition.

Son rôle est d'amener la famille à trouver les bases d'un accord durable et mutuellement acceptable tenant compte des besoins de chacun, et particulièrement de ceux des enfants, dans un esprit de co-responsabilité parentale. La médiation aborde tous les enjeux de la décision, notamment relationnels, économiques, patrimoniaux.

Par extension, ce processus peut être accessible à tous les membres d'une famille (ascendants, descendants…) concernés par une situation de rupture et être aussi un moyen préventif à une séparation.

On recense actuellement plus de 200 services de médiation familiale assurés le plus souvent par des associations spécialisées subventionnées en majorité par des subventions publiques.

### *La proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n°23

**Développer les formules de médiation familiale, en raisonnant en termes d'offre de service aux familles.**

Le développement de la médiation familiale et son ouverture à toutes les familles est aujourd'hui souhaité par le groupe de travail, en visant la responsabilisation et l'autonomie des personnes qui y recourent, dans le respect des règles déontologiques communes.

Un groupe de travail élargi va être mis en place afin de poursuivre le travail entrepris sous l'égide de laDélégation Interministérielle à la Famille. Ce groupe

devra aborder les questions de la formation des médiateurs, les coûts et les financements, les modalités de reconnaissance de la médiation familiale et de son encadrement par les pouvoirs publics.

## Informer les responsables scolaires sur les questions d'autorité parentale

### *La situation actuelle*

Une rencontre avec quelques chefs d'établissement, principaux de collège exerçant dans des zones difficiles, a permis de faire émerger un certain nombre de problèmes, notamment le nombre de cas, apparemment croissant, de situations dans lesquelles l'école a pour interlocuteurs des personnes exerçant une autorité de fait.

Une information des responsables scolaires apparaît donc indispensable, sous différentes formes et avec différents supports.

### *La proposition du groupe de travail*

▲ Proposition n°24

**Aider les personnels de l'Éducation Nationale à traiter les situations en conformité avec la loi sur l'autorité parentale, en s'appuyant sur des supports adaptés :**

- Journées d'information en direction des personnels de l'éducation nationale :

  mise en place entre les services déconcentrés de la justice et de l'éducation nationale de journées d'information dans le cadre des animations départementales (équipes départementales d'animation de la vie scolaire ou instances correspondantes) à destination des personnels de direction (à l'instar de l'expérience conduite dans le Val de Marne) ;

- instruction visant à renforcer ces collaborations en liaison avec le ministère chargé de la famille et de l'enfance.

- Supports papier, supports électroniques :

  introduction de fiches pratiques sur le domaine de l'autorité parentale dans le Guide juridique des chefs d'établissement, élaboré par la direction des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale (ce guide, qui existe déjà, est révisé annuellement) ;

  introduction de fiches pratiques à ce sujet dans le guide à l'intention des directeurs d'école qui doit être mis en ligne par la direction de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale ;

  présentation de la question et de ses enjeux, ainsi que des principes permettant une résolution pratique des situations, dans le guide Ecole-famille en direction des chefs d'établissement (élaboration conjointe ministère de la famille et de l'enfance, ministère de l'éducation nationale).

## Clarifier la procédure d'opposition à sortie du territoire et co-parentalité

La séparation parentale pouvant survenir dans un contexte conflictuel, il a été nécessaire de mettre en place un système d'opposition à sortie du territoire national en vue de faire obstacle au départ d'enfants mineurs susceptibles d'être emmenés et retenus de façon illicite à l'étranger par un de leurs parents ou un tiers mandaté par l'un d'eux, contre la volonté de l'autre.

### *La situation actuelle*

Plusieurs conventions internationales (Convention de Luxembourg du 20 mai 1980, Convention de la Haye du 25 octobre 1980) ou bilatérales assurent la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice en ce qui concerne les déplacements illicites d'enfants quelle que soit leur nationalité.

Cette procédure consiste à inscrire, sur le fichier automatisé des personnes recherchées auquel ont accès les services de police, de gendarmerie et les préfectures, une mesure d'opposition à sortie du territoire au nom du mineur concerné et au nom de la personne susceptible d'emmener l'enfant irrégulièrement. Ce fichier est obligatoirement consulté lors de

toute demande de passeport et d'autorisations de sortie du territoire de plus de 3 mois. Ces informations figurent également dans le système d'information Schengen.

Trois types de mesures sont actuellement prévues :

- La mesure d'opposition conservatoire, d'une validité de 15 jours non renouvelable, préalable à la saisine du juge, qui peut être présentée par le père ou la mère pendant le mariage ou le parent qui exerce l'autorité parentale, lorsque aucune décision ne prévoit un droit de visite limité au territoire national, auprès de la préfecture, la sous-préfecture ou par le haut-commissariat dont le requérant relève territorialement en raison de sa résidence permanente ou provisoire.

Cette mesure permet au détenteur de l'autorité parentale de faire valoir ses droits en attendant une décision de justice, ce qui explique qu'elle ne puisse être prorogée, ni renouvelée.

- La mesure d'opposition d'une validité d'un an, renouvelable chaque année, à la demande du parent, lorsque le droit à opposition est consacré par la loi ou une décision de justice. Dans la plus grande majorité des cas, la demande d'inscription au fichier des personnes recherchées n'est pas réalisée directement par l'autorité judiciaire, mais par le parent demandeur qui doit s'adresser à l'autorité préfectorale compétence.

- La mesure d'urgence, d'une durée de 7 jours. Lorsque la procédure normale risque d'entraîner des délais excessifs en raison de la fermeture des services normalement compétents et de l'imminence des risques encourus par l'enfant, le requérant titulaire de l'exercice de l'autorité parentale peut saisir le commissariat de police ou la brigade de gendarmerie. Cette mesure n'est pas prorogeable.

Si les conditions de recevabilité sont remplies, la demande d'inscription est adressée par télégramme au service central de documentation et des diffusions du ministère de l'Intérieur.

En terme quantitatif, il convient de relever que le nombre de fiches d'opposition à sortie du territoire pour les mineurs recensées par la direction centrale de la police judiciaire est relativement stable (autour de 3000 par an).

Les limites de l'efficacité de ces mesures tiennent à l'augmentation du trafic transfrontière et l'allègement des contrôles.

## *La proposition du groupe de travail*

Sans ignorer la gravité et la réalité des risques encourus par les mineurs dans certaines situations, il apparaît que la méconnaissance du système d'opposition à sortie du territoire peut conduire, dans le souci légitime de protéger l'enfant et de rassurer l'autre parent, à des décisions particulièrement limitatives du droit de visite et d'hébergement (droit de visite dans le cadre exclusivement d'un lieu neutre ou en présence permanente d'un tiers voire une suspension du droit de visite) qui cristallisent les conflits et concourent à une plus grande rupture des liens entre l'enfant et le parent.

### ▲ Proposition n° 25

**Sensibiliser les autorités administratives et judiciaires pour prévenir les déplacements forcés d'enfants. Rédiger un document d'information à usage des magistrats, préfectures, commissariats et gendarmeries, afin de clarifier les procédures applicables et de favoriser une meilleure coordination des services.**

A cet égard, la possibilité pour l'autorité judiciaire, sur le fondement d'une décision d'un juge interdisant ou limitant les permissions de sortie du territoire français d'un mineur, de saisir directement le service central de documentation et des diffusions du ministère de l'Intérieur sera étudiée afin de dispenser le parent d'effectuer une nouvelle démarche auprès des services préfectoraux. Ce dispositif représenterait un gage supplémentaire de sécurité et de rapidité du système.

# Conclusion

Etre, devenir et demeurer parent, tel pourrait être le titre du présent rapport. En effet, en examinant une vaste série de questions mettant en jeu la problématique de l'autorité parentale, c'est au fond de l'effectivité d'un droit de l'enfant à entretenir des relations durables avec chacun de ses parents qu'il est le plus nettement question.

La collectivité ne saurait s'en tenir à prescrire ce droit, qui est d'ailleurs, le plus souvent, battu en brèche par des facteurs d'ordre pratique et, bien entendu, des déterminants sociaux. En revanche, les analyses présentées dans le cadre du groupe de travail démontrent clairement que d'importants espaces d'amélioration existent, dans chacun des domaines étudiés, en vue, à tout le moins, de lever les obstacles au partage de l'autorité parentale et à son exercice concret, de réduire les biais juridiques, de procédure, voire de comportement qui nuisent aujourd'hui à la recherche de solutions, notamment en cas de divorce ou de séparation.

Dans le même ordre d'idées, on peut relever que cet effort ne doit pas, non plus, déboucher sur l'imposition de nouveaux modèles familiaux ou de "garde" d'enfant, quand celle-ci devient un enjeu après la rupture du couple. Là encore, l'idée est davantage d'ouvrir le champ des solutions en évitant que certaines formules, telles que la garde alternée, ne soient que très difficilement accessibles, sans préjudice de tous les autres accords imaginables entre les intéressés, sous le contrôle du juge, le cas échéant.

C'est cette constante volonté d'équilibre entre la nécessité de pallier les silences du droit, ou ses effets pervers, sans nuire à la souplesse de certains dispositifs, qui a conduit le groupe, par exemple en matière de prestations familiales ou de fiscalité, à préconiser des solutions de portée apparemment modeste, mais aussi opérationnelles que possible, en particulier pour les familles en difficulté. Cette dimension sociale, essentielle, a fait l'objet d'un autre groupe de travail, ad hoc, placé sous la présidence de Pierre NAVES, avec lequel des échanges nourris ont pu être organisés au cours de ces travaux.

Enfin, il va de soi que les réflexions présentées ci-avant ne peuvent être envisagées isolément de problématiques plus globales, que le groupe n'a pu aborder dans le cadre qui lui était imparti : la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, la simplification des procédures administratives, la prise en compte des réalités parentales par les services et les professionnels compétents, y compris en termes de formation initiale et continue, autant d'exemple de chantiers de portée générale, qui tout à la fois, sont alimentés par la réflexion sur l'autorité parentale et peuvent conditionner certaines des réformes envisagées dans ce domaine.

Promouvoir la coparentalité ne peut donc constituer une réponse suffisante à l'ensemble des problèmes posés en la matière, pas plus que la simple prévention ou levée des freins qui affectent cet objectif ne peut être jugée entièrement satisfaisante, au regard de certaines difficultés persistantes dans notre pays : pour autant, cet effort, exigeant, est nécessaire. Ce rapport démontre qu'il est aussi possible.

S'il permet d'en prendre la mesure, il aura atteint l'objectif que s'était assigné le groupe de travail.

# Annexes

## Annexe 1

Liste des membres du groupe de travail sur l'autorité parentale
*(par ordre alphabétique)*

## Annexe 2

Données démographiques et statistiques

## Annexe 3

Références bibliographiques

## Annexe 4

Projet de formulaire d'inscription scolaire et note d'accompagnement à l'attention des chefs d'établissements
*(Proposition n°5)*

## Annexe 5

Problématique du partage des prestations
*(proposition n°7)*

## Annexe 6

Eléments de chiffrage des mesures proposées en matière de prestations sociales et familiales
*(Proposition n°7 et n°8 )*

## Annexe 7

Projet de livret d'information destiné aux parents

# Annexe 1

## Liste des Membres du groupe de travail sur l'Autorité Parentale

# Liste des membres du groupe de travail sur l'autorité parentale

| | |
|---|---|
| Monsieur Didier BANQUI | Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie<br>Direction du Budget |
| Madame Michèle BOULIC | Ministère de l'Intérieur<br>Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques |
| Madame Anne BRUN | Ministère de l'Equipement, du Transport et du Logement<br>Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction |
| Monsieur Daniel BUCHET | Caisse Nationale des Allocations Familiales<br>Direction des Prestations Familiales |
| Madame Françoise BUSNEL | Ministère de l'Emploi et de la Solidarité<br>Direction générale de l'Action Sociale |
| Madame Irène CARBONNIER | Ministère de l'Education Nationale |
| Madame Hélène Cazaux-Charles | Ministère délégué à la famille et à l'enfance |
| Madame Marie-Pierre CERTIN-TEITGEN | Avocate |
| Madame Anne CHEVALIER | Ministère de l'Education nationale |
| Madame Marie-Christine CORNEC | Ministère de l'Intérieur<br>Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques |
| Madame Marie-Lou Decamps | Caisse Nationale des Allocations Familiales |
| Madame Jacqueline DELARUE | Premier Ministre<br>Commission pour les Simplifications Administratives |
| Madame Véronique DELAUNAY GUIVARCH | Caisse Nationale des Allocations Familiales<br>Direction de l'Action Sociale |
| Monsieur Michel DUHEM | Union Nationale des Associations des Parents d'Elèves de l'Enseignement Libre |
| Madame Anne DUPUY | Ministère de la Justice<br>Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse |
| Madame Béatrice Fabius | Ministère de l'Emploi et de la solidarité<br>Direction générale de l'action sociale |
| Madame Sylvaine GAECHTER | Fédération des Conseils de Parents d'Elèves des Ecoles Publiques |
| Madame Marie-Christine GEORGE | Ministère délégué à la Famille et à l'Enfance<br>Cabinet de Mme ROYAL |
| Madame Marie GUICHARD | Ministère de la Justice<br>Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse |
| Monsieur Laurent HABERT | Ministère de l'Emploi et de la Solidarité<br>Direction de la Sécurité Sociale |
| Madame Claire HOCQUET | Avocate |
| Monsieur François HUART | Ministère de l'Emploi et de la Solidarité<br>Direction de la Sécurité Sociale |

| | |
|---|---|
| Monsieur Alain HUBERTY | Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie<br>Direction de la Législation Fiscale |
| Monsieur Guy Janvier | Ministère délégué à la famille et à l'enfance Délégation interministérielle à la famille |
| Madame Fériel KACHOUKH | Ministère de l'Emploi et de la Solidarité<br>Droit des Femmes |
| Madame Chantal LEBATARD | Union Nationale des Associations Familiales |
| Madame Laurence Lévy-Delpla | Ministère délégué à la famille et à l'enfance Délégation interministérielle à la famille |
| Monsieur Luc MACHARD | Délégué interministériel à la Famille<br>Ministère délégué à la Famille et à l'Enfance |
| Madame Isabelle Maistre | Ministère de la justice |
| Monsieur Frédéric MARINACCE | Caisse Nationale des Allocations Familiales<br>Direction des Prestations Familiales |
| Madame Marie-Jo Moysset | Fédération des conseils des parents d'élèves |
| Madame Nadine Neulat | Ministère de l'éducation nationale<br>Direction de l'enseignement scolaire |
| Monsieur Vincent OBERTO | Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie<br>Direction du Budget |
| Monsieur Gilles ORZONI | Ministère délégué à la Famille et à l'Enfance<br>Délégation interministérielle à la Famille |
| Madame Dominique PAPIN | Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public |
| Madame France Picard | Union nationale des associations familiales |
| Madame Dominique Raynaud | Ministère de l'éducation nationale<br>Direction de l'enseignement scolaire |
| Monsieur Bruno RIBES | Cellule nationale d'appui technique à la délégation interministérielle à la famille - Centre d'Etudes de Documentation et d'Information de l'Action Sociale |
| Madame Dominique SALVARY | Ministère de la Justice - Direction des Affaires Civiles et du Sceau |
| Madame Isabelle SARTHOU | Ministère de l'Education nationale<br>Direction des Affaires Juridiques |
| Madame Marianne Schulz | Ministère de la justice - Direction des Affaires Civiles et du Sceau |
| Madame Marie Stutz | Cellule nationale d'appui technique à la délégation interministérielle à la famille - Centre d'Etudes de Documentation et d'Information de l'Action Sociale |
| Madame Caroline THAROT | Ministère de l'Intérieur<br>Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques |

Le secrétariat du groupe de travail a été assuré par Sandrine Boisneau (COSA)

# Annnexe 2
## Données démographiques et statistiques

# Données synthétiques
## sur la composition des familles en France

Données INED 1994

---

**Nombre de mariages par an : 280 000**

**Nombre de divorces par an : 120 000**

---

**Nombre de familles (couple + enfants) : 7 442 000 couples et 14 214 000 enfants de moins de 25 ans** dont :
**Nombre de familles recomposées : 660 000 couples et 1 459 000 enfants**
dont 947 000 enfants issus d'une union précédente et 512 000 issus du couple recomposé.

**Nombre de familles monoparentales : 1 084 000 parents seuls et 1 698 000 enfants.**

---

**Nombre d'enfants de 0 à 19 ans : 14 100 000**

- 82 % vivent avec leurs deux parents
- 17 % vivaient avec un seul de leur deux parents, dont :
  - 11,5 % dans une famille monoparentale
  - 4,6 % dans une famille recomposée
- 1 % vivaient hors de cadre familial

---

**Nombre d'enfants de moins de 18 ans dont les parents sont séparés : 2 000 000**

Nombre d'enfants de moins de 18 ans dont les parents sont séparés **vivant avec leur mère : 708 000**
dans une famille monoparentale : 1 249 000
dans une famille recomposée : 459 000

Nombre d'enfants de moins de 18 ans dont les parents sont séparés **vivant avec leur père : 172 000**
dans une famille monoparentale : 93 000
dans une famille recomposée : 79 000

Nombre d'enfants de moins de 18 ans **ne vivant avec aucun de leurs deux parents : 132 000**

---

**Nombre d'enfants de moins de 18 ans dont les parents sont séparés qui voient leur père**

A mi temps ou plus : 8 %
1 fois par semaine : 11 %
Tous les 15 jours : 20 %
1 fois par mois : 5 %
Moins d'une fois par mois : 23 %
Jamais : 25 %
Père inconnu : 8 %

# Les familles dissociées et recomposées
## Etat des informations disponibles*

**Dans ce domaine, les données sont rares. Les plus récentes datent de 1994.** Les prochains chiffres sortiront à partir de juin 2001 quand auront été achevées les premières exploitations de l'enquête "Etude de l'Histoire Familiale" réalisée à l'occasion du recensement de la population de mars 1999.

Cette note rassemble donc des informations et des analyses qui ont déjà été diffusées. Elle vise à synthétiser et à mettre en perspective des données jugées utiles dans le cadre des travaux sur la question du partage de l'autorité parentale et notamment les enjeux de l'éventuelle répartition de certaines prestations sociales entre parents gardiens et non gardiens.

# I - Cadrage méthodologique

Le recensement général de la population ne permet pas de décrire les "recompositions" familiales. Les familles monoparentales peuvent être distinguées des couples, mais l'absence de repérage des liens de sang entre les individus empêche de savoir si, dans les couples, les enfants vivent avec leurs deux parents «biologiques» ou avec un beau parent.

La connaissance des familles recomposées doit donc s'appuyer sur des enquêtes complémentaires au recensement ou sur des études spécifiques. Dans les années 90, le nombre d'enfants de moins de 25 ans (sur 15,1 millions) vivaient avec un beau parent avait été évalué à 950 000. Pour un nombre de "familles recomposées" évalué à 660 000.

Tableau 1
**Situation familiale (1990) des couples avec enfants (de moins de 25 ans) et de ces enfants (en milliers)**

| | | Enfants | | |
|---|---|---|---|---|
| | Couples | Du couple actuel | Vivant avec un beau parent | Total |
| Tous les enfants sont du couple actuel | 7 133 | 13 620 | | 13 620 |
| Aucun enfant n'est du couple actuel | 329 | | 440 | 440 |
| Il y a des enfants du couple actuel et des enfants d'une autre union | 332 | 512 | 507 | 1 019 |
| Familles recomposées (somme des deux lignes précédentes) | 661 | 512 | 947 | 1 459 |
| TOTAL | 7 794 | 14 132 | 947 | 15 079 |

** Document de travail établi avec le concours du Bureau de la recherche de la CNAF : cette note est une compilation de tableaux et d'extraits d'articles, issus notamment des travaux de l'INED, sur les familles recomposées.*

Les données permettant d'observer les évolutions des recompositions familiales sont donc rares.

A partir des années soixante-dix, la montée des séparations et des recomposition de couples se sont accentuées suscitant interrogations et inquiétudes, notamment sur les conséquences pour les enfants de ces changements des structures familiales.

Autrefois, les enfants vivant avec un seul de leurs parents biologiques étaient totalement privés de l'autre parent, celui-ci étant généralement décédé ou inconnu. Si le parent survivant reformait un couple, le beau-parent "remplaçait" le parent disparu, et si tous les enfants n'avaient pas le même père et la même mère, tous les membres de la famille cohabitaient. Aujourd'hui, le plus souvent, un enfant qui ne vit pas avec ses deux parents les a encore tous les deux, et il a donc deux familles qui coexistent à distance.

Deux enquêtes de l'INED, l'une en 1986 (Situations familiales), l'autre en 1994 (Situations familiales et emploi), réalisées en collaboration avec l'INSEE permettent de mieux comprendre l'univers familial des enfants de parents séparés. Il est toujours difficile d'apprécier des phénomènes à partir d'une approche statistique par échantillons mais c'est une des méthodes possibles quand le phénomène étudié ne fait pas l'objet d'un enregistrement administratif ou d'une enquête exhaustive. Il faudra attendre les exploitations du recensement 1999 et de l'enquête famille pour voir ou non une amplification et/ou une transformation des phénomènes liés à la question des familles recomposées.

*Les chiffres présentés ci-après constituent des extrapolations à partir des données issues des travaux sur échantillons réalisés par l'INED et l'INSEE, dont les analyses et commentaires sont, par ailleurs, largement repris*

# II - Mariages et divorces

Depuis 1996 l'application d'une nouvelle législation fiscale moins favorable aux couples non mariés ayant des enfants à charge a entraîné un regain de la nuptialité. Le nombre de mariages est depuis lors supérieur à 280 000 chaque année

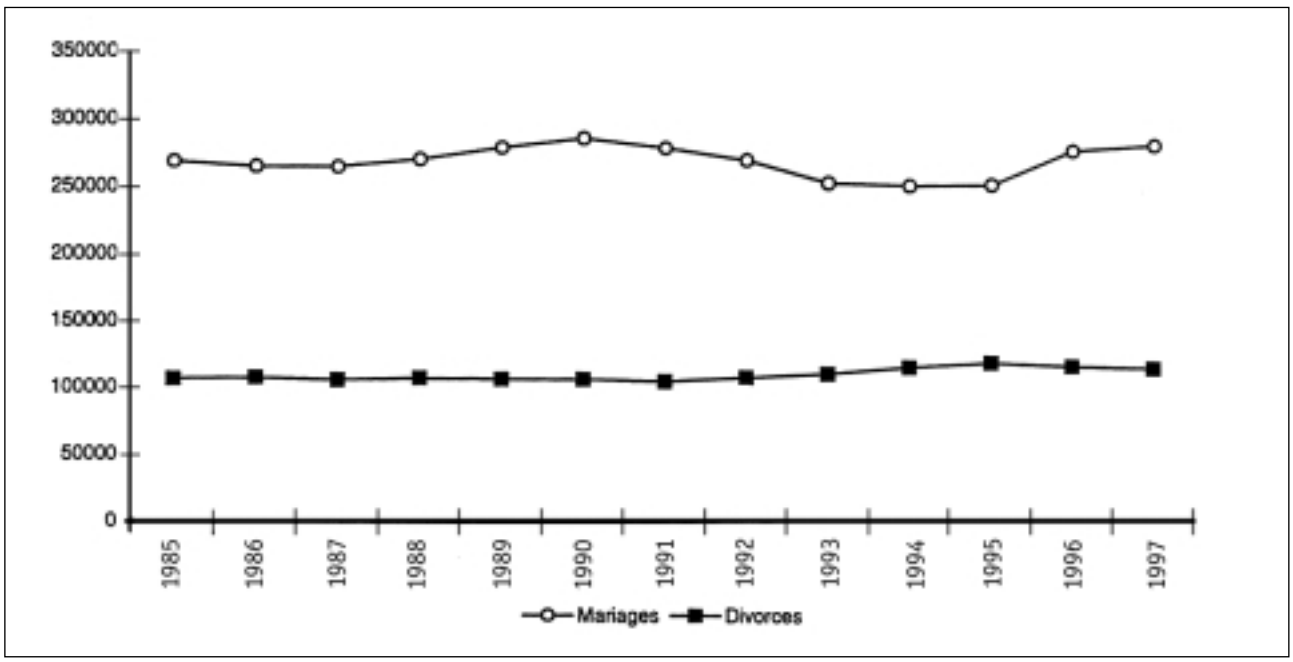
Bien que les mariages soient plutôt moins nombreux qu'autrefois, le nombre de divorces prononcés chaque année ne semble pas diminuer. Après une pause à la fin des années 80, l'augmentation a repris pour atteindre un maximum de 119 200 divorces en 1995, l'indicateur conjoncturel n'ayant guère baissé, restant proche de 35 % depuis 1995.

**Tableau 2**
**Evolution du nombre de mariages entre 1995 et 1996**

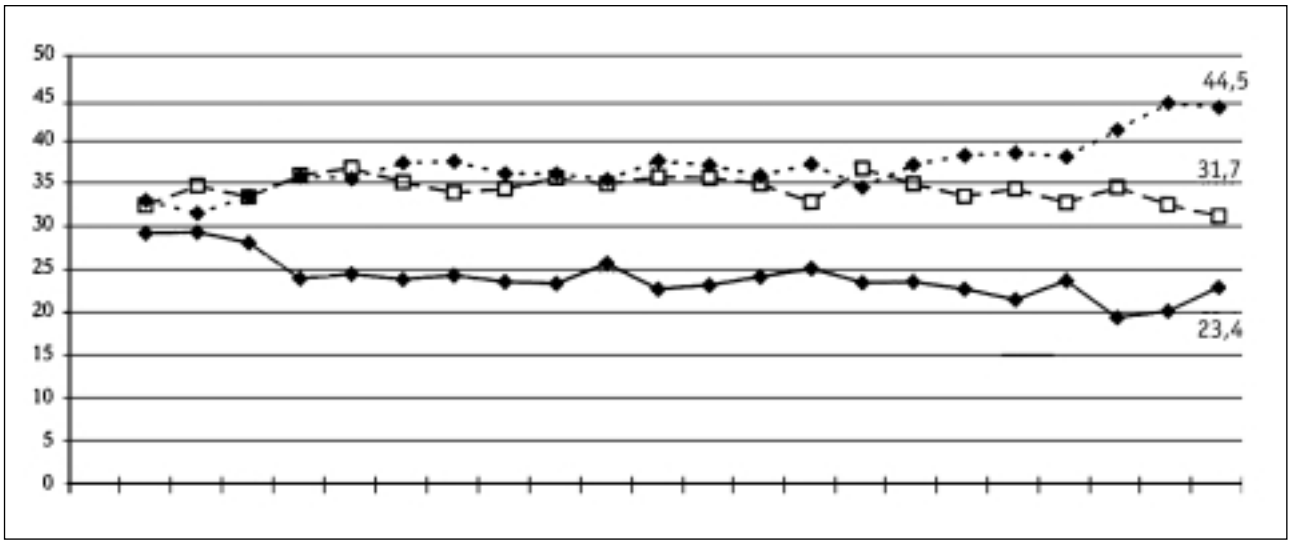
| | 1995 | 1996 | Variations 1995-1996 |
|---|---|---|---|
| Ensemble des mariages | 254 651 | 280 072 | + 10,0 % |
| Selon le nombre d'enfants légitimés | | | |
| Aucun enfant | 197 055 | 201 392 | + 2,2 % |
| Au moins un enfant | 57 596 | 78 680 | + 36,6 % |
| *Dont : un enfant* | *39 852* | *51 803* | *+ 30,0 %* |
| *deux enfants* | *13 772* | *21 636* | *+ 57,1 %* |
| *trois enfants et plus* | *3 972* | *5 241* | *+ 31,9 %* |
| Selon l'état matrimonial antérieur des époux | | | |
| Deux époux célibataires | 189 981 | 206 242 | + 8,6 % |
| Au moins un époux divorcé | 61 207 | 70 183 | + 14,7 % |
| *Dont : deux époux divorcés* | *20 513* | *23 347* | *+ 13,8 %* |
| *H célib/F divorcée* | *17 168* | *19 962* | *+ 16,3 %* |
| *H divorcé/F célib* | *19 936* | *23 166* | *+ 16,2 %* |
| *Divorcé/veuve ou veuf/divorcée* | *3 590* | *3 708* | *+ 3,3 %* |
| Autres situations (H veuf/F célib ou F veuve/H célib) | 3 463 | 3 647 | + 5,3 % |

La principale cause de la baisse et du retard de la nuptialité est la diffusion de la vie en couple hors mariage qui, de prélude au mariage, est devenue pour certains un mode de vie durable, de moins en moins suivi d'un mariage, comme en attestent les chiffres et les données suivantes :

## Mariages et divorces




## "Parmi ces opinions, quelle est celle qui se rapproche le plus de la vôtre ? Le mariage est :"



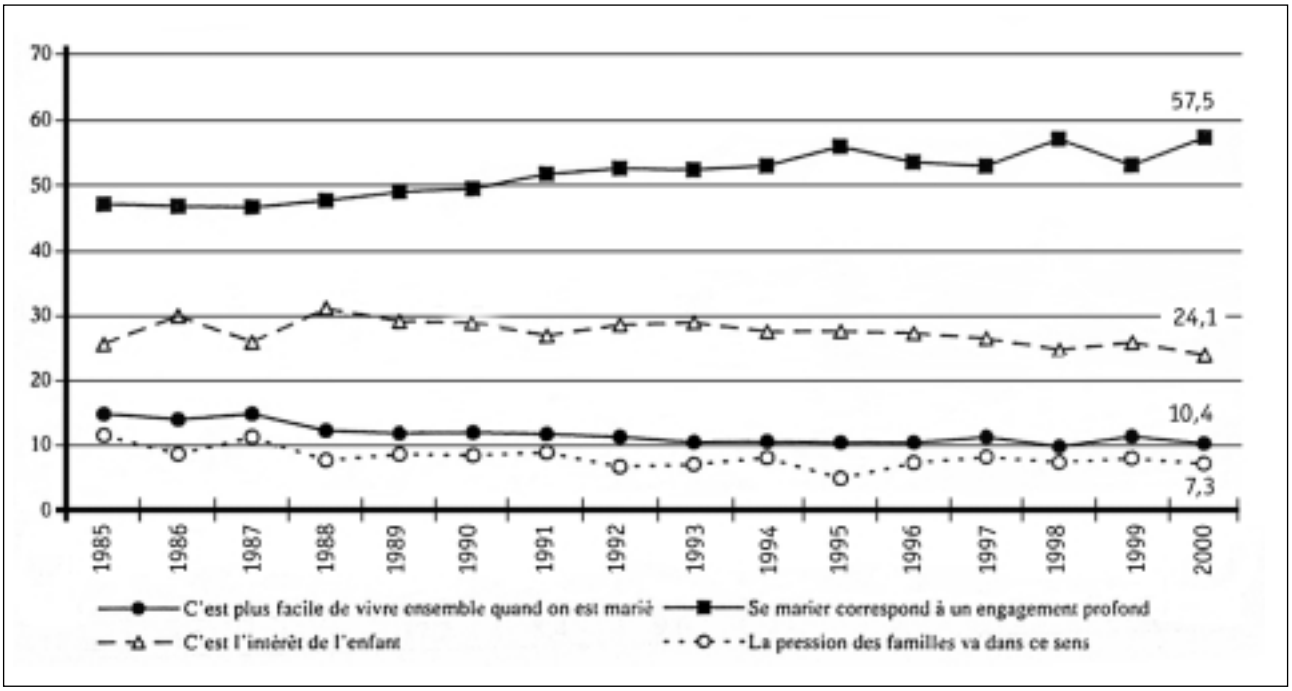

Une union indissoluble

Une union qui peut être dissoute dans des cas très graves

Une union qui peut être dissoute par simple accord des deux parties

Source : CREDOC

**“Pour quelle raison principale, à votre avis, un couple se marie-t-il le plus souvent ?”**




***Note :*** *on relève en fait que le mariage devient une institution moins “solide”, mais qu'il s'agit toujours d'un engagement fort Source : CREDOC*

# III - Familles recomposées

Dans ses travaux à l'INED, Catherine Villeneuve-Gokalp définit :

- d'une part, la famille monoparentale comme constituée d'enfants résidant avec un seul de leurs deux parents, lorsque celui-ci ne vit pas en couple ;
- d'autre part, la famille recomposée comme constituée d'un couple d'adultes, mariés ou non, et d'au moins un enfant d'une union précédente de l'un des deux conjoints.

En France, en 1994, deux millions d'enfants de moins de 18 ans ne vivaient pas avec leurs deux parents, soit 17,2 % des mineurs.

### Tableau 3
### Situation familiale des enfants de moins de 18 ans en mars 1994

| Enfants résidant avec | En milliers | % | 0-2ans | 3-5ans | 6-8 ans | 9-11 ans | 12-14 ans | 15-17 ans |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Leurs deux parents | 9 672 | 82,8 | 91,9 | 87,7 | 82,7 | 83 | 78,2 | 73,8 |
| Un parent isolé | 1 342 | 11,5 | 7,6 | 9,9 | 11,0 | 10,6 | 14,2 | 15,6 |
| *Dont la mère* | *1 249* | *10,7* | *7,4* | *9,5* | *10,2* | *9,9* | *13,1* | *13,9* |
| *Dont le père* | *93* | *0,8* | *0,2* | *0,4* | *0,8* | *0,7* | *1,1* | *1,7* |
| Un parent et son nouveau conjoint | 538 | 4,6 | 0,3 | 1,7 | 5,1 | 5,1 | 6,9 | 8,2 |
| *Dont la mère* | *459* | *3,9* | *0,3* | *1,5* | *4,5* | *4,5* | *5,7* | *6,7* |
| *Dont le père* | *79* | *0,7* | *0* | *0,2* | *0,6* | *0,6* | *1,2* | *1,5* |
| Aucun parent | 132 | 1,1 | 0,2 | 0,7 | 1,2 | 1,3 | 0,8 | 2,4 |
| Total | 11 684 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

En 1994, 11,5 % des enfants vivaient dans une famille monoparentale, 4,6 % dans une famille recomposée et 1,1 % étaient séparés de leurs deux parents et vivaient dans un autre foyer. Contrairement à ce qui était anticipé, malgré la progression des familles monoparentales,il n'y a pas eu augmentation (de 1990 à 1994) du nombre de familles recomposées. En fait le plus probable est que la proportion d'enfants vivant en famille recomposée n'ait guère varié au cours de ces dernières années.

## Tableau 4

Situation familiale des enfants de 0 à 18 ans selon l'âge, d'après les enquêtes INED de 1986 et de 1994, et l'enquête INSEE sur les familles de 1990 (% enfants de chaque âge)

| | Enfants ne vivant pas avec leurs deux parents | | | Enfants en famille monoparentale | | | Enfants en famille recomposée | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | INED 1986 | INED 1990 | INED 1994 | INED 1986 | INSEE 1990 | INED 1994 | INED 1986 | INSEE 1990 | INED 1994 |
| 0-4 ans | 7,3 | 9,9 | 10,0 | 5,2 | 7,7 | 8,8 | 1,7 | 2,3 | 0,8 |
| 5-9 ans | 12,5 | 13,4 | 16,0 | 6,9 | 8,7 | 10,4 | 4,5 | 4,7 | 4,7 |
| 10-14 ans | 18,1 | 16,9 | 20,2 | 9,6 | 10,1 | 12,9 | 7,3 | 6,8 | 6,2 |
| 15-18 ans | 21,0 | 20,4 | 26,2 | 12,6 | 12,4 | 15,6 | 6,7 | 8,0 | 8,2 |
| 0-18 ans | 14,5 | 15,1 | 17,2 | 8,4 | 9,6 | 11,5 | 5,0 | 5,5 | 4,6 |

L'union libre devenant un mode de vie de plus en plus durable, les enfants de divorcés ne représentent plus que la moitié des enfants ne vivant pas avec leurs deux parents, contre près des deux tiers en 1986.

## Tableau 5
## Origine de la séparation des parents

| | En milliers | % sur l'ensemble des enfants | % sur les enfants séparés d'un (ou des 2) parent(s) |
|---|---|---|---|
| **Parents séparés par** | | | |
| - divorce | 1 022 | 8,7 | 50,8 |
| - rupture d'union libre | 412 | 3,5 | 20,5 |
| - décès | 234 | 2,0 | 11,6 |
| - n'ont jamais vécu ensemble | 159 | 1,4 | 7,9 |
| - père inconnu | 133 | 1,1 | 6,6 |
| - origine de la séparation inconnue | 23 | 0,2 | 1,1 |
| **Parents unis mais enfant séparé de ses parents** | 29 | 0,3 | 1,4 |
| **Total** | **2 012** | **17,2** | **100** |

La désunion des parents, quelle qu'en soit la cause, entraîne rarement la séparation des enfants de leur mère. **Parmi les enfants ne résidant pas avec leurs deux parents, 85 % vivent avec leur mère, 9 % avec leur père et 6 % avec aucun d'entre eux.** Plus les enfants sont jeunes, moins ils sont séparés de leur mère. Les enfants résidant avec leur père sont presque toujours des adolescents : ce n'est qu'à partir de 12 ans qu'un enfant sur dix est dans cette situation.

## Tableau 6
## Résidence des enfants selon l'âge

| | Résidence en 1994 | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Avec la mère | Avec le père | Autre famille | Total |
| **Ensemble** | **84,9** | **8,6** | **6,6** | **100** |
| **Age :** | | | | |
| 0-2ans | 95,1 | 2,0 | 2,9 | 100 |
| 3-5 ans | 89,2 | 4,6 | 6,3 | 100 |
| 6-8 ans | 85,0 | 8,0 | 7,0 | 100 |
| 9-11 ans | 84,6 | 7,4 | 8,0 | 100 |
| 12-14 ans | 86,3 | 10,3 | 3,4 | 100 |
| 15-17 ans | 78,5 | 12,1 | 9,4 | 100 |
| Effectifs | 1 595 | 179 | 104 | 1 878 |

Pour près de trois enfants sur quatre la séparation implique, en principe, la coexistence de deux foyers parentaux, les autres ayant au moins un parent décédé ou inconnu.

La remise en couple d'un parent, parfois des deux, peut alors enrichir rapidement le réseau familial des enfants. Après l'éclatement de la famille d'origine, un beau-père, une belle-mère, des demi-frères et soeurs et même des "quasi-frères"[2] peuvent venir s'ajouter plus ou moins rapidement au noyau initial.

En 1994, alors que l'ancienneté moyenne de la rupture était de six ans et demi, au moins 9 % des enfants avaient deux beaux-parents et au moins 35 % en avaient un.

## Tableau 7
## Composition du réseau parental des enfants séparés d'un parent ou des deux

| | Ensemble | Dont résidence avec | |
|---|---|---|---|
| | | La mère | Le père |
| Deux beaux-parents | 9,1 | 7,8 | 1,3 |
| Un beau-parent | 34,8 | 30,8 | 4,0 |
| Aucun beau-parent | 49,5 | 46,3 | 3,2 |
| Enfant séparé de ses deux parents | 6,6 | | |
| Total | 100 | 84,9 | 8,5 |

**Retenons qu'un enfant sur deux, séparé du couple parental d'origine, a au moins un beau-parent.** Comme le parent qui n'a pas la charge quotidienne des enfants se remet plus vite en couple que l'autre parent, surtout s'il s'agit d'un homme, les enfants ont le plus souvent une belle-mère qu'un beau-père, et dans la majorité des cas ils ne résident pas avec ce nouveau parent.

**La dissociation familiale fragilise bien plus les liens avec le père que les liens avec la mère :** au milieu des années 90, 1,8 million d'enfants (soit 16%) ne vivent pas avec lui, tandis que seulement 300 000 enfants ne vivent plus avec leur mère.

La fréquence des rencontres avec le parent non cohabitant est à peu près la même pour les enfants résidant avec leur mère que pour les enfants résidant avec leur père.

**2** Les quasi-frères (quasi-soeurs) sont deux enfants qui n'ont aucun lien de parenté biologique, mais dont le père de l'un vit en couple avec la mère de l'autre.

Parmi les enfants résidant avec leur mère et dont le père est vivant, plus de 10 % voient leur père toutes les semaines et plus de 20% tous les quinze jours.

Le tiers des enfants ne voient jamais leur père, mais ce chiffre inclut les enfants de père inconnu. **Lorsque le père est connu, la proportion tombe à un enfant sur quatre.**

Il ressort des analyses effectuées par la CNAF (Cf. Dossier d'Études. Allocations Familiales) que *toutes choses égales par ailleurs* **la nouvelle situation familiale du père est l'élément le plus important de la continuité des relations entre le père et les enfants.** De fait, lorsque le père reprend une vie de couple, il voit moins ses premiers enfants.

### Tableau 8
### Fréquence des rencontres avec le père des enfants qui résident avec leur mère :

| Ancienneté de la séparation | Mi-temps ou plus | 1 fois par semaine | Tous les 15 jours | 1 fois par mois ou toutes les vacances scolaires | Moins d'une fois par mois | Jamais | Père inconnu | Non réponse | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 0 - 3 ans | 12 | 16 | 25 | 6 | 13 | 19 | 5 | 4 | 100 |
| 4 - 8 ans | 7 | 9 | 21 | 5 | 21 | 24 | 8 | 5 | 100 |
| 9 - 17 ans | 5 | 7 | 10 | 5 | 25 | 31 | 12 | 5 | 100 |
| Age de l'enfant à la séparation | | | | | | | | | |
| - de 4 ans | 9 | 10 | 15 | 3 | 17 | 27 | 14 | 5 | 100 |
| 4 à 8 ans | 7 | 13 | 26 | 8 | 20 | 21 - | | 5 | 100 |
| 9 ans ou plus | 9 | 16 | 27 | 8 | 20 | 17 - | | 3 | 100 |

*Sources : INSEE (1994), INED (1986)*

Depuis le début des années 70, la proportion d'enfants ne vivant plus avec leur père n'a cessé de s'élever. Cependant ces dernières années, une plus grande continuité des relations peut être notée.

Historiquement la proportion d'un enfant sur trois (dans les cas de séparation) qui ne voit jamais son père semble stable, mais les relations sont plus fréquentes que par le passé lorsqu'elles sont maintenues. Il y a en fait resserrement des liens entre le père et ses enfants.

# IV - Les familles recomposées en 1990
## (Population & Sociétés, n° 286, janvier 1994)

Les données qui suivent sont extraits d'une étude de l'INED consacrée, en 1994 aux familles recomposées, faute de données plus récentes

**En 1990, 14,1 millions de jeunes avaient moins de 19 ans.**

Parmi eux, très peu vivaient hors du cadre familial : 340 000, soit 2,4 %.
- 193 000 enfants vivent hors famille dans des ménages de plusieurs personnes,
- 124 000 vivaient dans des collectivités,
- 20 000, qui ont au moins 15 ans, sont eux-mêmes en couple ou sont parents ou vivent seuls.

**12,4 millions d' enfants vivaient avec un couple, soit 87,8 %.**

**1,4 million d' enfants vivent dans des familles monoparentales, dont près de neuf sur dix avec leur mère.**

## Tableau 9
## Personnes de moins de 25 ans, suivant la situation familiale en 1990 et suivant l'âge (en %)

| Enfants de ... | 0-4 ans | 0-18 ans | 0-24 ans |
|---|---|---|---|
| **vivant dans une... familles monoparentales** | **6,9** | **9,8** | **9,8** |
| père seul | 0,3 | 1,1 | 1,3 |
| • dont veuf | 0,0 | 0,3 | 0,4 |
| • dont divorcé | 0,1 | 0,5 | 0,5 |
| mère seule | 6,6 | 8,7 | 8,6 |
| • célibataire | 3,7 | 2,1 | 1,7 |
| • mariée | 1,1 | 1,5 | 1,4 |
| • veuve | 0,3 | 1,2 | 1,7 |
| • divorcée | 1,5 | 3,9 | 3,8 . |
| **vivant avec un couple** | **91,0** | **87,8** | **78,0** |
| père et mère mariés | 76,0 | 79,5 | 71,3 |
| père et mère non mariés | 15,0 | 8,3 | 6,7 |
| • tous deux célibataires | 10,3 | 4,0 | 3,0 |
| • au moins un divorcé | 3,0 | 3,0 | 2,6 |
| • mère divorcée | 1,9 | 2,2 | 1,9 |
| **Enfants des familles** | **97,9** | **97,6** | **87,8** |
| Enfants hors famille | 1,3 | 1,4 | 2,5 |
| Enfants hors ménages | 0,8 | 0,9 | 1,8 |
| Autre (1) | 0,0 | 0,2 | 7,8 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| **Total (en milliers)** | **3 151** | **14 096** | **19 274** |

*Source : INSEE, recensement de 1990.*

*(1) Personnes vivant seules, en couple ou parents de famille monoparentale.*

Selon l'enquête sur les familles réalisée en même temps que le recensement, à peu près 950 000 enfants de moins de 25 ans vivent avec un de leurs parents et un beau-parent. Parmi eux, 750 000 ont moins de 19 ans ; ajoutés aux enfants de familles monoparentales, **ce sont au total un peu plus de deux millions d'enfants de moins de 19 ans qui ne vivent pas avec leurs deux parents** "biologiques", soit environ 15 %.

## Tableau 10
## Répartition des enfants suivant l'âge et la situation familiale (en % de la tranche d'âge correspondante)

| Age | Enfants avec un seul parent biologique (1) | Enfants en famille mono-parentale (2) | Familles recomposées Enfants avec beau-parent | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | avec demi-frère (3) | sans demi-frère(4) | Total(5) | Enfants du couple actuel(6) |
| 0 à 4 ans | 9,9 | 7,7 | 1,8 | 0,4 | 2,3 | 6,1 |
| 5 à 9 ans | 13,4 | 8,7 | 2,6 | 2,1 | 4,7 | 4,3 |
| 10 à 14 ans | 16,9 | 10,1 | 3,2 | 3,6 | 6,8 | 2,8 |
| 15 à 19 ans | 20,4 | 12,4 | 4,0 | 4,0 | 8,0 | 1,3 |
| 20 à 24 ans | 20,0 | 14,2 | 3,3 | 2,5 | 5,8 | 0,3 |
| 0 à 24 ans | 16,1 | 10,5 | 3,0 | 2,6 | 5,6 | 3,0 |
| 0 à 18 ans | 15,0 | 9,6 | 2,9 | 2,6 | 5,5 | 3,6 |

Le plus souvent, l'enfant d'une famille recomposée a d'abord vécu avec ses deux parents, puis avec un seul, dans une famille monoparentale. Il faut donc s'attendre s'attendre à ce que les enfants des familles recomposées soient plus âgés que ceux des familles monoparentales, tandis que les enfants qui vivent avec leurs parents seraient plus jeunes.

En 1990, cette situation était vérifiée, même si cette liaison est atténuée par la montée des ruptures d'union. C'est à 17 ans que les enfants qui vivent avec un beau-parent sont les plus nombreux. Au-delà, les jeunes commencent à prendre leur indépendance et leur nombre décroît. Pour les enfants de familles monoparentales, le maximum est atteint à 18-19 ans, mais ils sont nombreux dès 2 ou 3 ans.

Les 950 000 enfants de moins de 25 ans qui vivent avec un beau-parent appartiennent à 660 000 familles . En 1990, 7,5 % des femmes vivant en couple élèvent d'autres enfants que ceux de leur conjoint actuel.

Avec les familles monoparentales, un peu plus de 20 % des familles avec enfant ne répondent pas au schéma classique du couple qui élève tous ses enfants et eux seulement.

La proportion de familles monoparentales avec un seul enfant est élevée (17 % des familles avec un enfant). Elle tombe à moins de 10 % dès qu'il y en a plusieurs. Au contraire, la proportion de familles recomposées augmente avec le nombre d'enfants. Elle est inférieure à 6 % des familles d'un enfant et atteint 15 % avec 4 enfants. Si on se limite aux familles où la mère est française, la part de familles recomposées s'élève à près de 22 % quand il y a 5 enfants ou plus.

## Tableau 11
## Situation familiale des couples avec enfants et de ces enfants

| | Couples | Enfants | | |
|---|---|---|---|---|
| | | du couple actuel | vivant avec un beau-parent | Total |
| Tous les enfants sont du couple actuel | 7 133 000 | 13 620 000 | - | 13 620 000 |
| Aucun enfant n'est du couple actuel | 329 000 | - | 440 000 | 440 000 |
| Il y a des enfants du couple actuel et des enfants d'une autre union | 332 000 | 512 000 | 507 000 | 1 019 000 |
| Familles recomposées (= somme des deux ligne précédentes) | 661 000 | 512 000 | 947 000 | 1 459 000 |
| **Total** | **7 784 000** | **14 132 000** | **947 000** | **15 079 000** |

*Source : INSEE, enquête sur les familles de 1990.*

**Les 660 000 familles recomposées comptent 1,46 million d'enfants de moins de 25 ans,** 512 000 du couple actuel et 950 000 qui sont d'une autre union (2,2 enfants par famille).

Un million d'enfants de moins de 25 ans cohabitent donc avec des enfants d'une autre union. Après la dissolution du couple de leurs parents, puis la formation d'un nouveau couple, ces enfants ont vécu une troisième étape : l'arrivée d'un enfant dans le couple reformé.

Parmi les enfants de 0 à 18 ans, la proportion de ceux qui vivent avec un seul parent biologique décroît lorsque le niveau d'instruction de la mère de famille s'élève.

De 17 % pour les mères qui n'ont pas déclaré de diplôme, elle descend à 11 % pour celles qui ont atteint le niveau "bac + 4".

Cette liaison s'observe à la fois pour les familles monoparentales et pour les familles recomposées.

La proportion d'enfants qui vivent avec leur mère seule passe de 11 à 8 %selon qu'il s'agit respectivement des mères sans diplôme ou des femmes les plus diplômées ; celle des enfants vivant avec un beau-parent tombe de 6 à 3 %.

**Les familles recomposées sont donc plus fréquentes dans le bas de l'échelle sociale, celle-ci étant ici repérée par le niveau d'instruction des mères.**

En outre, dans les couches sociales défavorisées, les familles recomposées comptent plus souvent des enfants de l'union actuelle : parmi les enfants de moins de 19 ans, leur proportion varie selon le niveau d'instruction entre 5,2 et 1,4 %.

Dans l'ensemble, les mères qui élèvent seules leurs enfants ont en effet plus tendance à former un nouveau couple si elles ont un faible niveau d'instruction. On retrouve un résultat connu en matière de nuptialité : les femmes les plus diplômées se marient moins et vivent plus volontiers seules. Attitude qui traduit une logique économique : ces femmes peuvent élever des enfants sans le secours d'un conjoint.

Que les enfants soient beaucoup moins nombreux à vivre avec leurs deux parents lorsque leur mère est faiblement diplômée peut paraître surprenant. En effet, les femmes les plus diplômées ont davantage tendance à divorcer. Plusieurs raisons expliquent ce paradoxe.

Les séparations et les divorces ne sont pas les seules origines des familles monoparentales ou recomposées. Le décès du conjoint explique une part de ces situations, et ce d'autant plus que les enfants sont âgés. Or la mortalité est plus forte dans les milieux défavorisés.

Une minorité non négligeable des enfants qui ne vivent pas avec leurs deux parents ont une mère célibataire. Sans que les données soient très établies, ces situations semblent plus fréquentes dans les milieux populaires.

D'un milieu à l'autre, les comportements en matière de séparation et de divorce n'ont pas évolué de la même façon. Parmi les femmes mariées dans les années soixante, les diplômées divorçaient beaucoup plus que les autres. Dans les promotions de mariages plus récentes, le divorce et les séparations ne frappent pas plus les femmes diplômées que celles sans formation.

Enfin, les femmes très diplômées qui divorcent ont eu beaucoup moins d'enfants auparavant que les femmes peu diplômées.

# Les coûts d'entretien des enfants et leur compensation globale par les aides publiques

## (prestations familiales et quotient familial de l'impôt)*

## Diagnostic d'ensemble

Le couple qui donne naissance à un enfant engage, au-delà de son propre avenir, celui de la collectivité. Il est donc légitime que la collectivité lui apporte une aide pour faire face aux coûts liés à l'enfant. Telle est la base de notre système de prestations familiales, sociales et fiscales, et la France figure à cet égard parmi les pays qui, globalement, aident le plus les familles.

### a) Les coûts des enfants

Les études récentes de l'INSEE donnent les résultats suivants.

En matière de dépenses, si le premier adulte de la famille compte pour 1, les autres adultes et adolescents (de plus de 14 ans) comptent chacun en moyenne pour 0,5 et les enfants (de moins de 14 ans) pour 0,3 (économies d'échelle).

En théorie, l'utilisation directe de cette échelle d'équivalence conduit à des coûts de l'enfant proportionnels au revenu de sa famille. En fait, les mêmes études montrent que si les dépenses d'une famille pour ses enfants augmentent avec son revenu, cette augmentation n'est pas proportionnelle :

le «poids relatif» de l'enfant ou de l'adulte ou de l'adolescent supplémentaire décroît fortement lorsque le niveau de revenu augmente :

- pour l'adulte ou adolescent, ce poids relatif de l'enfant passe de 0,72 à 0,22 du quartile des revenus les plus faibles au quartile des revenus les plus élevés ;
- pour l'enfant, il passe de 0,39 à 0,12 du quartile des plus pauvres au quartile des plus favorisés.

La part relative des enfants en proportion du revenu est donc nettement supérieure pour les familles pauvres que pour les familles riches.

### b) Les réponses du système socio-fiscal

Les aides au logement compensant partiellement une dépense affectée et n'ayant pas de caractère universel (les propriétaires de leur logement, nombreux dans toutes les classes de revenus, n'en bénéficient pas), nous ne les incluons pas, dans un premier temps, dans l'analyse qui suit.

Pour les plus pauvres, le revenu minimum d'insertion (ou l'allocation de parent isolé) se substitue aux allocations familiales et définit des parts pour enfant égales à 0,3 pour les premier et deuxième enfants des couples et le deuxième enfant des familles monoparentales, à 0,5 pour le premier enfant d'une famille monoparentale, et à 0,4 pour les autres enfants. Ces valeurs sont plutôt inférieures à celles calculées par l'INSEE pour les bas revenus, précitées.

Les allocations familiales, dont les montants sont effectifs au-delà du RMI (ou de l'API), font l'impasse sur le premier enfant et réalisent un bond pour le troisième.

Pour les ménages plus aisés, les effets du quotient familial, spécificité française qui profite exclusivement aux revenus les plus élevés (cf.chiffres ci-dessous) s'ajoutent à ceux des allocations familiales. Ce cumul des deux avantages a été fortement limité en 1998. En outre, contrairement aux allocations, le quotient familial a l'avantage de s'appliquer dès le premier enfant.

*Réalisé avec le concours de la Délégation Interministérielle à la Famille

Le rapport de Claude THELOT de 1998 a souligné que les parts fiscales surestiment le coût relatif de l'enfant. Elles comptent le deuxième adulte pour 1, et les enfants pour 0,5 pour les deux premiers, et pour 1 à compter du troisième (ainsi que pour le premier enfant d'une famille monoparentale).

Contrairement aux coûts réels, les «parts»institutionnelles sont d'autant plus grandes que les revenus sont élevés. Il en résulte que l'ensemble constitué par le RMI (ou l'API), les allocations familiales (y compris le complément familial) et le quotient familial, aboutit à une aide supplémentaire, pour chaque enfant, globalement croissante avec le revenu.

Sur la base de ce constat, le gouvernement a décidé en 1998 de plafonner le quotient familial et de rétablir l'universalité des allocations familiales.

Malgré cette forte mesure, l'aide supplémentaire pour chaque enfant reste globalement croissante avec le revenu, du fait du cumul entre le quotient et les allocations à revenu élevé, très dispersée selon le rang de l'enfant, et comporte des effets de seuil localisés dans certaines configurations.

Ainsi, pour un couple, l'aide globale reçue pour le premier enfant est de 783 francs par mois (634 francs forfait logement déduit) dans la zone de revenus pour laquelle le RMI intervient, puis nulle autour du SMIC, jusqu'à 8.000 francs de revenu mensuel environ, puis augmente progressivement jusqu'à 922 francs par mois pour les revenus supérieurs à 36.500 francs mensuels ;

le supplément de revenu lié au 2ème enfant est de 783 francs par mois au niveau du RMI, de 700 francs pour un revenu mensuel compris entre 4.000 et 9.000 francs par mois, puis le quotient intervient pour porter progressivement l'aide à 1.625 francs pour un revenu mensuel supérieur à 38.500 francs ;

le supplément de revenu lié au 3ème enfant est de 1.043 francs par mois au niveau du RMI, puis de 1.816 francs compte tenu du complément familial ; le quotient intervient pour les revenus à partir de 12.000 francs mensuels et porte l'aide à 2.421 francs par mois pour un revenu de 22.000 francs. Au-dessus, le complément familial disparaît, ce qui ramène l'aide totale à 1.600 francs pour 23.000 francs de revenu. Ensuite, l'aide réaugmente pour se stabiliser à 2.744 francs au-delà de 42.500 francs mensuels.

Quel que soit le rang de l'enfant, se succèdent donc une zone de revenus très faibles, dans laquelle c'est le RMI qui détermine la compensation du coût des enfants, puis une zone de revenus, autour du SMIC mensuel, dans laquelle le quotient familial ne joue pas et les allocations familiales interviennent seules, même lorsqu'elles sont nulles (premier enfant), une zone de revenus moyens-supérieurs dans laquelle l'effet du quotient croît et s'ajoute aux allocations, enfin une zone dans laquelle l'effet du quotient est plafonné.

Enfin, on observe des montants nettement différenciés selon le rang de l'enfant.

Les différences importantes selon le rang de l'enfant se traduisent, en cas de séparation avec répartition des enfants entre les deux parents, par une baisse importante des allocations familiales reçues au total, baisse qui n'est pas compensée par l'effet différentiel du quotient familial dans la zone «médiane»où ce dernier n'intervient pas, ni même au-dessus dans la zone "moyenne-supérieure" :

• par exemple, un couple avec 3 enfants, dans lequel chaque parent gagne 10.000 francs, qui se sépare avec 2 enfants chez la mère et 1 chez le père, perd 1.540 francs d'aide globale au titre des enfants sur un total initial de 3.655 francs ; dans le même cas de figure, mais si les parents perçoivent chacun 1 SMIC, ils perdent 2.000 francs sur 2.800 francs d'aide au titre des enfants avant leur séparation.

Or, en cas de séparation, les parents perdent de surcroît le bénéfice d'une bonne partie de leurs économies d'échelle enregistrées lorsque la famille était unie. La réponse du système socio-fiscal est donc inversée (par rapport aux besoins) par cette forte différenciation selon le rang de l'enfant.

L'augmentation de leurs dépenses de logement n'est que partiellement compensée par celle des aides au logement éventuellement associées. Pour les revenus faibles, même si le surcroît de dépenses est parfois intégralement compensé, ceci ne change pas le fort constat ci-dessus, qui ne peut qu'être aggravé.

# Annexe 3

## Références Bibliographiques

# Annexe bibliographique

## Références bibliographiques des données statistiques et démographiques


- **Site** www.ined.fr
- Françoise Prioux, "L'évolution démographique récente en France", *Population*, vol. 55, n° 3, 2000, pp. 441-476.
- *Vingt-huitième rapport sur la situation démographique de la France*, Paris, INED, 1999.
- **Catherine Villeneuve-Gokalp**, "La double famille des enfants de parents séparés", *Population*, vol. 54, n° 1, 1999, pp. 9-36.
- Guy Desplanques, "Les familles recomposées en 1990", *Population & Sociétés*, n° 286, janvier 1994.
- Henri Leridon, Catherine Villeneuve-Gokalp, *Constances et inconstances de la famille. Biographies familiales des couples et des enfants*, Paris, PUF/INED, coll. "Travaux et documents", n° 134, 1994.
- Henri Leridon, "Recomposer les familles dans les sources statistiques", in Marie-Thérèse Meulders-Klein, Irène Théry (dir.), *Les recompositions familiales aujourd'hui*, Paris, Nathan, 1993, pp. 51-66.
- Catherine Villeneuve-Gokalp, "De la famille d'origine à la famille recomposée", in Marie-Thérèse Meulders-Klein, Irène Théry (dir.), *Les recompositions familiales aujourd'hui,* Paris, Nathan, 1993, pp. 67-79.
- Odile Bourguignon, Jean-Louis Rallu, Irène Théry, *Du divorce et des enfants*, Paris, PUF/INED, coll. "Travaux et documents", n° 111, 1985.


## Recensement des études et recherches portant sur les aspects internationaux et européens du partage effectif de l'autorité parentale *(premiers éléments bibliographiques)* *

### Autorité parentale

#### 1.1/ En comparaison internationale


**2000** Laurent Muchielli, *"Familles et délinquances. Un bilan pluridisciplinaires des recherches francophones et anglophones"* dossier d'études CNAF n°9. Sous un angle particulier - celui de la délinquance juvénile, ce dossier mobilisant des travaux français et anglo-saxons, fait une analyse critique très fouillée des discours sur les relations entre dissociation familiale, absence des pères, "démission parentale" et délinquance.

**1999** Linda Hantrais, "Une perspective européenne", in **Informations Sociales** n°73/74 (La responsabilité des familles) [voir également l'ensemble de ce numéro].

**1998**, François Boulanger, *"Les rapports juridiques personnels entre parents et enfants : études comparatives et internationales"* Economica, Paris.

**Résumé :** Ce qui selon les droits positifs, est dénommé autorité, soins ou responsabilités parentales, constitue une des parties du droit de la famille la plus marquée par son bouleversement contemporain, avec l'égalité des partenaires du couple et la relativisation du concept des minorités. Une analyse détaillée ... .

**1997**, Jacques Commaille et François de Singly, *La question familiale en Europe*, l'Harmattan, Logiques sociales, p.76 (J. Rubellin-Devichi sur l'autorité parentale).

**1996**, Jane Millar & Andrea Warman, *Family Obligations in Europe*, London/York, Family Policy Studies Center/Joseph Rowntree Trust.

**1995**, Nadine Lefaucheur et Claude Martin, *"qui doit nourrir l'enfant dont le père est absent ?"* Rennes, ENSP, rapport pour la CNAF (dont une comparaison France/Grande Bretagne sur les politiques à l'égard des familles monoparentales et des pères "absents")



* réalisé avec le concours de la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

**1992-93**, J. Rubellin-Devichi (dir), *Regard sur le droit de la famille dans le monde*, Presse universitaire de Lyon.

**1993**, Meulders-Klein (M,-T), "Individualisme et communautarisme : l'individu, la famille et l'Etat en Europe occidentale", **Droit et Société**.

**1992**, Huet-Weiller (D), "de la puissance paternelle à la responsabilité parentale", dans *Le Droit de la famille en Europe son évolution de l'Antiquité à nos jours - Actes de journées internationales d'histoire du droit*, Dirigé par Roland Ganghoefer, Presses universitaires de Strasbourg, Publications de la Maison des sciences de l'homme à Strasbourg.

### 1.2 - Par Pays

**1993**, Hualde Sanchez, "L'enfant en droit espagnol", Autour de l'enfant, Actes de la journée du centre de droit de la famille du 6 mai 1993.

**1998**, Cheng Hongwu, *"Problèmes de droit international concernant les personnes physiques étrangères en Chine"*, éditeur (LGDJ).

**Résumé :** Après une présentation générale du droit international privé chinois (son histoire, son domaine, ses sources, les conflits internes compte tenu de la multiplicité ethnique...), l'auteur aborde le statut individuel (nationalité, condition des étrangers) et le statut familial (conflits de lois concernant l'établissement, la dissolution et le contenu des liens familiaux).

## La famille et le divorce

### 2.1 - En comparaison internationale

**1992**, Confrontations européennes régionales, Lyon, *"Autorité, responsabilité parentale et protection de l'enfant"*, Chronique sociale.

**1989**, Haut conseil de la population et de la famille, Christine Maugue (Donateur), *"La filiation en Europe"*, MES, Paris.

**1989**, Meulders-Klein (M,-T), *"La problématique du divorce dans les législations d'Europe occidentale"*, Revue Internationale de Droit comparé.

### 2.2 - Par pays

Canada, Australie, Royaume-Uni, Etats-Unis

**1998**, Rapport du comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants "Pour l'amour des enfants", Parlement du Canada, Coprésidents l'honorable Landon Pearson Roger Gallaway, décembre 1998. Disponible sur internet : ***http://www.parl.gc.ca./InfoComDoc/36/1/SJCA/Studies/Reports/sjcarp02-f.htm***
Ouvrage donnant des indications sur le Canada, de manière approfondi, mais également dans le chapitre 3 sur l'Australie, le Royaume-Uni, les Etats-Unis (plusieurs états).

**1998**, Pamela Ludolph et Michelle Viro, "Attachment Theory and Research : Impliciations for Professionals Assisting Families of High Conflict Divorce", papier présenté à la 35e Conférence annuelle de l'Association of Family and Conciliation Courts, Washington, D.C., mai 1998.

**1996**, James Richardson, "Divorce and Remarriage", dans Families : Changing Trends in Canada (Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1996), p.233.

**1993**, G. Dulac, "La paternité : les transformations sociales récentes", dans Recherche pour le conseil de la famille du Québec, Coll., Etudes et recherches, CNAF, P.3.

# Annexe 4

## Projet de formulaire d'inscription scolaire et note d'accompagnement à l'attention des chefs d'établissements

# Fiche d'inscription ou de renseignement

**ELEVE**

Nom ..... Prénoms .....

Date de naissance ..... Lieu de naissance .....

**ADRESSE**

Rue ..... N° .....

Bâtiment ..... Escalier .....

Etage ..... Porte .....

Code postal ..... Ville .....

**MERE**

Nom ..... Prénoms.....

Adresse .....

.....

Ville .....

Profession (facultatif) .....

Lieu de travail (facultatif) .....

Téléphone (du lieu de travail )
où l'on peut joindre la personne dans la journée

.....

Signature de la mère

**PERE**

Nom ..... Prénoms .....

Adresse .....

.....

Ville .....

Profession (facultatif) .....

Lieu de travail (facultatif) .....

Téléphone (du lieu de travail )
où l'on peut joindre la personne dans la journée

.....

Signature du père

## En cas d'urgence

Téléphone(s) : .....

En cas de problèmes de santé (par exemple de type allergique) ne pas hésiter à en parler au responsable de l'établissement ou de l'école

# Autre responsable de droit ou de fait
## qui effectue l'inscription

### Personne a qui l'enfant est confié par décision de justice ou décision administrative[3]

Nom ..... Prénoms .....

Qualité .....

Adresse .....

Ville .....

Téléphone .....

Service responsable : .....

Nom du référent : .....

Adresse : .....

Ville : .....

Téléphone : .....

Signature

### Autre situation[4]

Nom ..... Prénoms .....

Adresse .....

Ville .....

Téléphone .....

Signature

**3** Autre que le ou les parents : particuliers, chefs d'établissement, tiers digne de confiance.
**4** Ne sont pas concernées les personnes salariées par les parents pour s'occuper de l'enfant.

# Projet de note d'accompagnement de la fiche d'inscription et de la fiche de renseignement à l'attention des directeurs d'école et des chefs d'établissement

*Remarques liminaires : cette note d'accompagnement à l'attention des responsables, directeurs et chefs d'établissement, de l'Education nationale, sera bien évidemment retravaillée par le Ministère de l'Education nationale.*

*Une note d'accompagnement doit également être prévue à l'attention des maires.*

La présente fiche a pour objet à la fois d'uniformiser le contenu des renseignements demandés au moment de l'inscription de l'élève, de la maternelle au secondaire, et de déterminer les personnes qui seront les interlocuteurs du directeur ou chef d'établissement au cours de la vie scolaire de l'enfant.

Il s'agit :

- soit du père et de la mère, mariés ou non, vivant ensemble ou séparément.

  Il faut noter ici que la loi du 8 janvier 1993 instaure un principe général d'exercice conjoint de l'autorité parentale, y compris en cas de séparation. Ainsi celui qui revendique d'être seul investi de l'autorité parentale doit justifier de cette situation ; le parent non investi disposant quoi qu'il en soit d'un droit de surveillance.

- soit de personnes tierces désignées par décision de justice ou décision administrative. Par exemple : tuteur, gardien, tiers digne de confiance, délégataire de l'autorité parentale...

  Lorsque l'enfant fait l'objet d'un placement administratif ou judiciaire chez un gardien ou un tiers digne de confiance (désigné par le juge des enfants), les parents demeurent détenteurs de l'autorité parentale de sorte que le présent imprimé doit être signé aussi par eux.

  Toutefois, il n'appartient pas au directeur ou au chef d'établissement d'exiger cette triple signature. Il peut seulement la solliciter dans la perspective du suivi scolaire de l'enfant.

- soit toute personne assumant la charge de l'enfant à la demande des parents ou exerçant sur lui de façon continue une autorité de fait.

  L'absence d'indication du père, de la mère ou d'un responsable de droit ou de fait n'est en aucun cas un obstacle à l'inscription scolaire de l'enfant compte tenu de la primauté de l'obligation scolaire.

# Annexe 5

## Problématique du partage des prestations

# Annexe théorique*

Nous nous intéressons à l'aide financière globale à chaque famille apportée par la collectivité du fait de la présence des enfants à charge (constituée actuellement en France par les allocations familiales à caractère universel ou quasi-universel et par le quotient familial de l'impôt sur le revenu), qui dépend essentiellement des ressources R de la famille, de sa composition (nombre d'enfants n et de (1 ou 2) parents), ainsi que de l'âge des enfants. Pour simplifier le raisonnement qui suit, nous négligerons les modulations d'aide en fonction de l'âge des enfants.

Nous noterons Ai (n, R) cet effet global, i = 1 ou 2 repérant le nombre de parents.

Lorsque n = 0, l'aide liée à la présence d'enfant(s) est par définition nulle, quelles que soient les ressources et le nombre de parents.

Nous allons poser comme principe que, contrairement à la situation existante (cf. chiffres dans le corps de la note), l'aide globale au moment d'une séparation est maintenue, quelle que soit la répartition des enfants entre les 2 parents, c'est-à-dire lorsque le ménage bénéficiant initialement d'une aide A2 (n1 + n2 ; R1 + R2) se sépare en 2 ménages bénéficiant respectivement d'une aide A1 (n1, R1) et A1 (n2, R2).

*Cette condition de neutralité de l'aide totale en cas de séparation se traduit par :*
$\forall$(n1 ; n2) $\forall$(R1, R2)

A1 (n1, R1) + A1 (n2, R2) = (n1 + n2, R1 + R2), (1)

En considérant les cas de figure où l'un des parents ne garde aucun enfant à charge (n2 = 0), on obtient :

$\forall$n1 $\forall$(R1, R2) A1(n1, R1 + R2) (2)

Le parent gardant l'ensemble des enfants, disposant de revenus nécessairement inférieurs ou égaux à ceux du couple initial, ne saurait voir diminuer son aide totale au titre des enfants. Le principe de maintien de l'aide au moment de la séparation empêche également qu'elle augmente (ce qui serait concevable a priori).

En faisant varier R2 de zéro à l'infini dans la relation (2), on obtient 2 conséquences :
$\forall$n1 $\forall$R1 A1 (n1, R1) = A2 (n1, R1),

ce qui signifie que l'aide totale est nécessairement indépendante du nombre de parents.

Nous pouvons donc noter désormais A (n, R) l'aide globale, qui ne dépend que de n et R.

*Deuxième conséquence :*

$\forall$n1 $\forall$(R1, R2) A (n1, R1 + R2) est indépendant de R2.

Ceci implique que A (n, R) est nécessairement indépendant du niveau de ressources R.

* réalisé avec le concours de la Délégation Interministérielle à la Famille

**L'aide globale ne peut dépendre que du nombre d'enfants, ce que nous pouvons traduire par la notation A(n).**

*La relation (1) ci-dessus devient alors :*

$\forall(n1,n2)$ $\quad A(n1) + A(n2) = A(n1+n2),$ $\quad (3)$

*En choisissant n1 = n2 =1, on obtient A (2) = 2 x A(1).*

*En prenant n1 = 2 et n2 = 1, on montre que A(3) = 3xA(1),*

*puis de même, en prenant n1 = (n-1) et n2 = 1, que A(n) = nxA(1).*

*Nous obtenons en définitive un système d'aides vérifiant :*

$\forall n \ \forall R \quad \forall i = 1 \text{ ou } 2 \quad \boldsymbol{Ai(n,R) = n \times A(1)} \quad (4),$

relation dans laquelle A(1) désigne une aide globale liée à la présence d'un enfant unique, indépendante des ressources de ses parents.

Nous avons ainsi démontré que la seule condition de maintien de l'aide globale au moment de la séparation (quelles que soient les ressources initiales des parents et le nombre d'enfants gardés par chacun des parents) conduit nécessairement à concevoir un système d'aides proportionnelles au nombre d'enfants à charge de chaque famille.

Nous pourrions démontrer de même qu'en autorisant une modulation en fonction de l'âge des enfants, on obtient un système d'aides indépendant des ressources et du nombre des parents, ne dépendant que de l'âge des enfants, et respectant la relation (3) ci-dessus, mais dans laquelle A(n1) et A(n2) dépendent aussi de l'âge de chacun des n1 et n2 enfants (la relation (4) n'est plus vérifiée).

Nous pourrions démontrer plus généralement que la seule condition de maintien de l'aide globale au moment de la séparation (quelles que soient les ressources initiales des parents et le nombre d'enfants gardés par chacun des parents) conduit nécessairement à concevoir un système d'aides ne dépendant que des caractéristiques des enfants à charge, indépendant des ressources et du nombre des parents.

# Parents séparés, prestations familiales et effet du quotient familial*

## Le problème posé

Les séparations entrainent un accroissement des dépenses, par perte de certaines économies d'échelle, notamment en matière de logement, mais pas seulement.

Le développement des séparations avec ou sans garde alternée des enfants renforce le poids relatif de ce type de besoins.

*Nous ne traiterons pas ici des familles recomposées.*

## La réglementation actuelle

L'article L. 513-1 prévoit que les prestations familiales sont dues à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant.

L'article R. 513-1 de ce même code précise que le droit aux prestations familiales n'est reconnu qu'à une seule personne au titre d'un même enfant, et que, dans les différents cas de séparation, si les deux membres du couple ont la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui des membres du couple au foyer duquel vit l'enfant.

La conjugaison de ces règles entraine que si les enfants ne sont pas tous domiciliés chez le même parent, il peut y avoir des pertes importantes en matière d'allocations et de complément familiaux. Ces pertes financières significatives ne sont peut-être pas étrangères à la rareté constatée du partage des enfants dans les divorces et séparations des familles à revenus modestes.

Elles peuvent encourager une déclaration ne correspondant pas à la réalité de la domiciliation d'une partie des enfants ; dans cette hypothèse, il y a des conséquences sur le montant des aides au logement, qui sera différent de celui calculé avec la domiciliation réelle des enfants.

Une telle "souplesse" incite fortement au regroupement des enfants chez le même parent, qui paraît contradictoire avec la promotion de la parité parentale et de l'implication des pères. Par ailleurs, elle permet l'optimisation des aides au moyen de déclarations «tordant»les situations réelles. On peut imaginer par exemple une séparation avec 3 enfants qui seraient déclarés chez la mère pour les prestations familiales, chez le père pour l'impôt sur le revenu, et qui seraient en fait domiciliés l'aîné chez le père, les 2 plus jeunes chez la mère.

## Envisager le partage des prestations liées à la garde de jeunes enfants

Pour éviter de pénaliser les ménages modestes en cas de séparation avec partage de la responsabilité parentale ou inversement de les inciter fortement au regroupement des enfants auprès d'un seul parent, comme c'est le cas actuellement (cf. ß 2 ci-dessus), il nous apparaît intéressant d'étudier comment atténuer les pertes significatives d'allocations et de complément familiaux en cas de séparation avec partage de la domiciliation des enfants, par exemple par un maintien et un partage du montant perçu antérieurement, sous forme de compensation provisoire, analogue à celle qui a été pratiquée pour les pertes d'aide au logement dans le cadre de la réforme des barèmes en cours de mise en oeuvre.

En effet, dans tous les cas où au moins 2 enfants sont présents (et dès le premier pour la fiscalité), le partage de la responsabilité parentale, qu'il prenne la forme d'un partage des enfants ou celle d'une garde

* Contribution de la Délégation interministérielle à la Famille

alternée de l'ensemble des enfants, pourrait s'envisager par un partage des montants ou des parts associées pour l'ensemble des prestations et de la fiscalité.

Dans le cas de l'enfant unique, les pertes d'allocation familiale sont nulles et, en matière de fiscalité, la perte du quotient conjugal entraîne des pertes significatives lorsque les revenus sont très différents entre les 2 membres du couple, et nulles ou très faibles lorsqu'ils sont proches l'un de l'autre, qu'il y ait 1 enfant à charge ou non.

La notion de maintien du niveau global de l'aide en montant est distincte de celle de partage des prestations. En cas de partage de la responsabilité parentale, il est envisageable de partager en 2 parts égales les allocations familiales, qui sont les prestations les plus faciles à partager, du fait qu'elles ne dépendent ni des ressources ni d'une quelconque affectation (contrairement à l'AGED et l'AFEAMA, dont les règles de partage seront nécessairement plus complexes que 2 parts égales).

S'agissant du complément familial, si les ressources avant séparation sont inférieures au plafond de ressources, elles le seront également après séparation, d'autant plus que le plafond des parents isolés est supérieur à celui des couples avec 1 seul revenu. Son partage en 2 parts égales en cas de partage de la responsabilité parentale peut donc également s'envisager.

Enfin, si, pour les prestations à caractère "universel", il peut s'agir de "maintenir le total de l'aide à un niveau au plus égal au précédent", pour les prestations sous conditions de ressources, il s'agit davantage de "maintenir le total de l'aide à un niveau au moins égal au précédent", et, pour les prestations affectées, telles que l'AFEAMA, l'AGED ou les aides au logement, il s'agit plutôt de maintenir le taux d'effort ou la participation à la charge des parents, avant et après séparation.

# Fiscalité

Les aides à la famille à caractère "universel" ou "quasi-universel" sont constituées par les allocations familiales et le complément familial, mais aussi par les aides fiscales (quotient familial ou déduction d'une pension alimentaire versée à un enfant majeur), qui s'analysent comme des aides supplémentaires.

En cas de séparation avec 1 seul enfant, la Ω part du couple devient une part entière bénéficiant au parent gardien isolé ; s'il y a 2 enfants, les deux 1/2 parts deviennent 1,5 part si les 2 enfants sont déclarés par le même parent isolé, 2 fois une part si chaque parent isolé déclare 1 enfant ; s'il y a 3 enfants, les deux parts initiales deviennent 2,5 parts si les 3 enfants sont déclarés par le même parent isolé, (1+1,5) parts si l'un des parents isolés déclare 1 enfant ; etc.

En cas d'exercice conjoint de l'autorité parentale et en l'absence d'indication du juge sur la résidence habituelle des enfants, "les parents doivent désigner d'un commun accord celui d'entre eux qui doit compter les enfants à charge. Le parent qui ne compte pas les enfants à charge peut déduire de son revenu global la pension alimentaire qu'il verse pour leur entretien."

***Remarques :***

1 - Les règles actuelles ne semblent pas prévoir les cas de "partage résidentiel" des enfants, du moins hors jugement ; on retrouve, comme pour les prestations, une incitation au regroupement des enfants chez le même parent, qui paraît contradictoire avec la promotion de la parité parentale et de l'implication des pères.

2 - Il ne semble pas y avoir d'obstacle théorique au partage en 2 parts égales des parts fiscales pour enfant(s) entre les 2 parents en cas de partage de la responsabilité parentale ; nous faisons observer cependant que d'ores et déjà, le nombre total de parts pour enfant(s) est plus grand après qu'avant

séparation, tant que le parent gardien reste isolé, et qu'il est possible de déduire du revenu du parent débiteur les pensions alimentaires qu'il verse. A priori, une certaine compensation de la situation de parent isolé par la demie part supplémentaire, semble déjà établie, comme le montre l'exemple qui suit.

*Prenons un couple de 2 personnes imposées au taux marginal maximal se séparant avec 1 enfant. La personne élevant seule son enfant bénéficiera de 20.370 francs par an (plafond de l'effet du quotient familial) d'impôt en moins qu'une personne de même revenu sans enfant à charge. Si l'autre parent verse et déclare une pension alimentaire de 2.000 francs par mois, il pourra déduire 24.000 francs de son revenu imposable, ce qui lui apportera une économie d'impôt de 0,54 x 20.480 (compte tenu du plafonnement de la déduction de pension alimentaire), soit 11.060 francs environ. Cette même somme devra être déclarée par le parent créancier, qui paiera 0,72 x 24.000 x 0,54 = 9.330 francs d'impôt dessus. Au total, le parent débiteur perçoit 11.060 francs d'aide fiscale, le parent créancier 11.040 francs, au total 22.100 francs, alors qu'ils percevaient lorsqu'ils étaient ensemble 11.060 francs seulement d'aide fiscale.*

# Parents séparés et aides au logement*

## Le problème posé

Les séparations entrainent un accroissement des dépenses, par perte de certaines économies d'échelle, notamment en matière de logement, qu'il y ait ou non présence d'enfants : un couple sans enfant se séparant aura besoin de 2 petits logements au lieu d'un, ce qui multiplie quasiment par 2 les dépenses de logement.

La présence d'enfants ne fait qu'agrandir la taille du logement supplémentaire nécessaire : par exemple, avec 2 enfants, si l'un des parents garde les 2 enfants et le 4-pièces initial, l'autre aura besoin au moins d'un 3-pièces pour recevoir décemment ses enfants ; si chaque parent garde 1 enfant, les parents séparés auront besoin d'au moins deux 3-pièces, le besoin d'une quatrième pièce se faisant ressentir à chaque fois que l'un des parents recevra les 2 enfants.

Le développement des séparations avec partage des enfants et/ou garde alternée de chaque enfant renforce le poids relatif de ce type de besoins.

Les aides au logement ayant pour but de réduire à un niveau compatible avec les ressources des personnes la charge de loyer afférente à leur résidence principale, elles ont vocation en principe à prendre en compte ces évolutions, tout en évitant toute "prime" aux parents séparés. Il s'agit plus précisément de tendre au maintien après séparation du taux d'effort ou de la participation financière des parents à la charge de logement, comparé à ceux d'avant la séparation.

*Le cas des familles recomposées ne sera pas pris en compte dans la suite de l'exposé.*

## La réglementation actuelle

En matière d'aides au logement, sont considérés comme personnes à charge, sous réserve qu'ils vivent habituellement au foyer, les enfants ouvrant droit aux prestations familiales et ceux qui, bien que n'ouvrant pas droit à ces prestations, doivent être considérés comme à charge au sens des articles L. 512-3 et L. 513-1 du code de la sécurité sociale.

L'article L. 513-1 prévoit que les prestations sont dues à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant.

L'article R. 513-1 de ce même code précise que le droit aux prestations familiales n'est reconnu qu'à une seule personne au titre d'un même enfant, et que, dans les différents cas de séparation, si les deux membres du couple ont la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui des membres du couple au foyer duquel vit l'enfant.

## Les barèmes actuels des aides personnelles au logement

Ils considèrent le **même** nombre de personnes à charge à 2 niveaux distincts dans le calcul de l'aide au logement :

d'une part, pour la prise en compte des ressources : le taux d'effort laissé à la charge du ménage dépend de sa composition familiale : il diminue lorsque la taille de la famille augmente, pour tenir compte de son niveau de vie ;

d'autre part, le loyer plafond, dans la limite duquel l'aide au logement prend en compte le loyer réel, est croissant avec la taille de la famille, pour tenir compte de la taille du logement nécessaire. La part de loyer excédant le loyer plafond est entièrement à la charge du ménage.

* Contribution de la Délégation interministérielle à la Famille

Les deux aspects coexistent et doivent tous deux être considérés en cas de changement de règles.

Par ailleurs, les familles monoparentales bénéficient actuellement d'un avantage relatif, consistant à les assimiler aux familles biparentales de même nombre d'enfants ou personnes à charge, c'est-à-dire à considérer par exemple le même loyer plafond pour un parent unique avec 2 enfants que pour un couple avec 2 enfants ; en outre, à loyer et revenu égaux, l'aide personnelle sera strictement la même.

Cet alignement du barème des familles monoparentales sur celui des familles biparentales avec le même nombre d'enfants permet également de simplifier le système, le nombre de configurations familiales distinctes prises en compte étant réduit à 2 pour les ménages sans personne à charge (isolés ou couples), plus 1 par nombre de personnes à charge.

*Néanmoins, un parent séparé n'ayant aucune personne à charge habitant avec lui, ne bénéficie pas de l'avantage ci-dessus.*

## Les effets des barèmes d'aide au logement en cas de séparation

L'augmentation des dépenses de logement est plus ou moins compensée par les variations d'aides au logement qui résultent de la séparation, notamment selon la répartition des revenus initiaux entre les 2 parents après séparation.

Nous les avons examinés pour quelques niveaux de revenu imposable initial du couple (160.000, 150.000, 120.000 et 60.000 francs annuels) et pour des loyers égaux aux loyers plafonds de la zone 2 (agglomérations de plus de 100.000 habitants). Le même exercice peut être réédité pour d'autres niveaux de revenus.

Tout d'abord, il faut noter que, **hors aide au logement**, et indépendamment du niveau des ressources, l'augmentation de dépense est de :

**1.374 francs par mois lorsqu'un couple sans enfant se sépare, chacun prenant un logement de loyer égal au loyer plafond d'un isolé ;**

**1.685 francs par mois dans tous les cas où tous les enfants sont à la charge du même parent, l'autre prenant un logement de loyer égal au loyer plafond d'un isolé ;**

**1.930 francs dans tous les cas de séparation avec partage des enfants (au moins 1 par parent), chaque ménage séparé prenant un logement de loyer égal au loyer plafond correspondant à sa nouvelle composition.**

L'augmentation du montant total des aides au logement en cas de séparation ne fait dans la plupart des cas que compenser partiellement l'augmentation de la dépense totale et adapter l'aide aux ressources de chacun des 2 nouveaux ménages, dont l'un peut avoir des revenus en chute libre.

**En revanche, une baisse de la facture totale (somme des 2 loyers différentiels, une fois les aides au logement déduites), constituant une prime aux parents séparés par rapport à ceux qui restent en couple, et pouvant ouvrir la voie à des optimisations du loyer payé (séparations de confort), devrait être évitée.**

Or, dès à présent, l'intervention des aides au logement conduit le plus souvent à réduire fortement l'augmentation de la facture logement brute ci-dessus (en l'absence d'aide), mais aussi dans certains cas à diminuer la facture logement globale de l'ex-couple.

Par exemple, un couple avec 2 enfants dont l'un des membres perçoit entre 75.000 et 130.000 francs de revenu imposable et l'autre 30.000, après séparation, le deuxième gardant les 2 enfants, dépensera au total 1.908 francs de loyer différentiel (aide au logement déduite) après séparation, contre 2.618 avant.

Autre exemple, un couple avec 3 enfants dont l'un des membres perçoit 100.000 francs de revenu imposable et l'autre 30.000, après séparation, le premier gardant 1 enfant et le deuxième 2 enfants, dépensera 2.497 francs de loyer différentiel après séparation, contre 2.962 avant.

Les améliorations des aides au logement après séparation envisagées ci-dessous sont susceptibles de renforcer ce type d'effets.

Les évolutions néanmoins envisageables des barèmes d'aide au logement

Pour adapter le barème d'aide au logement au cas du parent séparé n'ayant aucun enfant à charge habitant avec lui et recevant chez lui son ou ses enfants, plusieurs pistes sont envisageables :

multiplier les configurations familiales prises en compte, et adapter finement le barème, ou bien en «partageant»la part de l'enfant, ou bien en la «dédoublant», tout en gardant le principe d'une seule composition familiale, commune aux 2 aspects (niveau de vie et loyer plafond).

Le «partage»du nombre de parts correspond plutôt à la prise en compte des coûts généraux de l'enfant et du niveau de vie réel découlant des ressources du ménage; le dédoublement»correspond à celle du loyer supplémentaire, les nombres entiers reflétant mieux la réalité du problème de la chambre supplémentaire.

Le maintien du principe d'unicité de la composition familiale conduit à suravantager en cas de dédoublement et à désavantager en cas de partage (alors, les familles monoparentales perdraient leur avantage actuel).

Cette voie compliquerait notablement le système des aides au logement, déjà fort complexe, et serait contraire à la réglementation actuelle (cf. ß2 ci-dessus).

a) Une variante consisterait à accorder aux seuls parents isolés sans personne à charge et recevant un ou des enfants après séparation, un avantage du même type que celui dont bénéficient aujourd'hui les familles monoparentales (cf. ß 3) : ils seraient assimilés aux couples sans enfant, voire aux ménages avec 1 enfant, qui bénéficient d'un loyer plafond supérieur et d'une prise en compte des ressources plus favorable que les isolés sans enfant.

Cet avantage serait difficile à justifier si l'on aligne sur les couples sans enfant.
Si l'on aligne sur les ménages avec 1 enfant, il s'agit d'un cas particulier de dédoublement de part, qui suravantage les parents isolés concernés.

b) Enfin, une troisième voie consisterait à garder la composition familiale actuelle pour la prise en compte des ressources du ménage, tout en alignant le loyer plafond sur le nombre d'enfants effectivement reçus par le parent isolé, éventuellement supérieur.

Ce choix est celui qui répond le plus précisément à la question posée. Une telle réforme n'aurait que des gagnants. Elle resterait relativement complexe à mettre en oeuvre. Elle aurait un coût pour les finances de l'Etat et de la branche famille, difficile à évaluer, compte tenu notamment de la connaissance insuffisante des situations de séparation de fait.

# Conclusion

Il ne nous paraît guère souhaitable de s'engager dans une complexification des aides au logement pour le seul cas des parents séparés sans enfant à charge partageant la garde avec l'autre parent, pour deux raisons :

• les conférences de la famille de 1998, 1999 et 2000 ont permis d'enclencher un processus prometteur de simplifications des aides au logement, qui demeurent cependant aujourd'hui les prestations familiales les plus complexes ;

•les effets des différentes mesures envisageables relatives aux seules aides au logement sont complexes et ne peuvent que renforcer certains effets involontaires résultant de la complexité actuelle, en les rendant encore plus favorables aux séparations qu'elles ne le sont aujourd'hui.

# Annexe 6

## Éléments de chiffrage des mesures proposées en matière de prestations sociales et familiales

# Éléments de chiffrage des mesures proposées en matière de prestations familiales

## par le groupe autorité parentale*

En dépit des difficultés inhérentes à la connaissance statistique des situations familiales abordées dans ce rapport, le groupe de travail a néanmoins souhaité s'attacher au chiffrage de ses propositions.

Les éléments qui suivent doivent bien entendu, être considérés avec prudence et comme de simples hypothèses de travail

### Rappel des mesures envisagées

L'objectif des mesures envisagées est de permettre au parent non gardien disposant de ressources faibles de faire face aux charges résultant de l'exercice de son droit de garde et d'hébergement.

Les participants s'accordent pour privilégier une aide forfaitaire spécifique et écartent tous les dispositifs de partage des prestations (pour des raisons déjà exposées).

Deux scénarios alternatifs sont donc envisagés :

- le versement d'une prestation spécifique au parent non gardien par aménagement des règles d'attribution de l'ASF ;
- le versement d'une majoration forfaitaire pour les parents non gardiens bénéficiaires d'une aide au logement.

**Les sources statistiques :**

L'étude INED de 1994 sur les séparations et les recompositions familiales.

Les données des fichiers bénéficiaires de la CNAF.

## I - Étude du scénario 1

### I 1. Le public visé

Les enfants de moins de 21 ans (âge limite de l'ouverture de droit au P.F.) vivant séparé de l'un de leurs deux parents : soit 2 000 000 d'enfants *(Chiffre estimé pour l'année 2000 à partir des données 1994)*.

dont 1 500 000 vivant dans une famille monoparentale
et 500 000 vivant dans une famille recomposée

**Les "parents non gardiens" considérés comme hors d'état pour le versement de l'ASF : 133 000 (données CNAF)**

Comme l'ASF est actuellement versée sous condition d'isolement, pour obtenir le montant total des bénéficiaires potentiels d'une prestation spécifique, il faudrait majorer ce chiffre du nombre (non connu) de pères en situation précaire et dont la femme ne bénéficierait plus de l'ASF pour avoir repris une vie maritale.

* Réalisé avec le concours des Ministères du logement, du budget, de l'emploi et de la solidarité et de la CNAF

Inversement il faut prendre en considération, dans le chiffrage de la mesure, qu'un certain nombre des pères considérés comme hors d'état ne sont pas en mesure pour des raisons diverses de reprendre un contact régulier avec leurs enfants et ne pourraient donc pas bénéficier de la prestation spécifique envisagée

■ Il paraît raisonnable d'estimer que ces deux corrections pourraient, dans les faits, se neutraliser.

Dans l'hypothèse proposée dans le rapport où on étendrait la notion de hors d'état au "parent non gardien" qui se trouve dans l'incapacité de verser une pension alimentaire au moins égale à 500 F *(personnes dont les ressources sont inférieures au minimum vieillesse ou au plafond AAH - 42000 F de revenu annuel net imposable)* il y a lieu bien entendu de majorer ce chiffre

Il semble vraisemblable que l'on atteindrait dans ce cas de figure, le chiffre de 200 000 allocataires et de 300 000 enfants bénéficiaires.

**I 2 - Coût de la mesure ASF (scénario 1)**

**Il varie selon deux paramètres, le montant de la prestation servie et le nombre de prestations servies par foyer (une par foyer, une par foyer avec une majoration en fonction du nombre d'enfant, une par enfant)**

**Dans l'hypothèse la plus basse une prestation par foyer :**

Pour une ASF "normale" de 500 F 500 x 12 x 200 000 = 1,2 milliards

pour une ASF à taux réduit de 300F. 300 x 12 x 200 000 = 720 millions

**Dans l'hypothèse d'une prestation par enfant :**

Pour une ASF "normale" de 500 F 500 x 12 x 300 000 = 1,5 milliards

pour une ASF à taux réduit de 300F. 300 x 12 x 300 000 = 1,08 milliards

# II - Suppression de l'ASF fictive dans le calcul du RMI

Dans un souci de cohérence avec la mesure visée, les participants considèrent qu'il est impossible de maintenir le principe de l'ASF fictive pour le calcul du droit au RMI

En effet cela revient à considérer que le parent gardien peut assumer la charge permanente des ses enfants avec un revenu en dessous du minimum légal, alors même qu'on considère que le parent non gardien ne peut faire face aux charges générées par l'exercice de son droit de visite et d'hébergement

## II.1 Le public visé

15 000 bénéficiaires du RMI ì perçoivent î une ASF fictive, d'après le tableau de bord RMI de la CNAF

## II 2 Le coût de la mesure

Si on compte en moyenne 1,5enfant donc 1,5 ASF par foyer Le coût de la mesure serait de

500 x 1,5 x 12 x 15000 = 135 000 000 F

# III - Etude du scénario 2

**III 1 Le public visé**

**les "parents non gardiens" bénéficiaires d'une aide au logement et donc susceptible de toucher une majoration, soit 500 000 personnes.**

La difficulté pour approcher le nombre de parents non gardiens bénéficiaires d'une aide au logement (qui serait majorée forfaitairement dans la mesure proposée) et qu'ils ne sont pas identifiés en tant que tels puisqu'ils figurent dans les fichiers des caf comme célibataires s'ils vivent seuls ou comme couples s'ils ont repris une vie de couple.

Les participants ont opté pour la méthode d'évaluation suivante :

- 2 000 000 d'enfants vivent séparés d'un de leurs deux parents

sachant qu'une famille dissociée comporte en moyenne 1,5 enfants

- à ces 2000 000 d'enfant correspondent 1.333 000 parents non gardiens dont environ 300 000 sont décédés ou inconnus.

Il demeure donc 1 000 000 pères susceptibles de bénéficier d'une aide au logement

Si on considère, ce qui est une hypothèse lourde, qu'il y a la même proportion de bénéficiaires d'aide au logement chez les parents non gardiens et chez les parents gardiens, on peut estimer à 630 000 le nombre de bénéficiaires d'aide au logement qui ont des enfants dont ils vivent séparés

Ce chiffre est certainement surévalué dans la mesure où les études de l'INED établissent que le parent non gardien vit beaucoup plus fréquemment dans une famille recomposée que le parent gardien. (60% des cas lorsque la situation du parent non gardien est connue contre 25% pour le parent gardien )et l'on sait par ailleurs que le taux de bénéficiaires d'une aide au logement n'est que de 38% pour les couples alors qu'il approche 90% pour les familles monoparentales.

La disparité des salaires féminins et masculins joue probablement dans le même sens.

Il semble donc raisonnable d'évaluer, avec toutes les incertitudes décrites, à 500 000 le nombre maximum de bénéficiaires potentiels.

## III 2 Coût de la mesure majoration forfaitaire aide au logement(scénario 2)

Il est à l'évidence dépendant du montant retenu pour l'allocation forfaitaire supplémentaire et comme précédemment, de la progression décidée en fonction du nombre d'enfant.

Les participants ont estimé qu'en dessous de 300f. par mois et par foyer la mesure perdrait toue efficacité réelle sur les conditions matérielles de l'exercice de sa responsabilité parentale par le parent non gardien..

■ Dans cette hypothèse minimum, le coût serait de : 300 x 12 x 500 000 = 1, 8 milliards sans progression en fonction du nombre d'enfant

■ Dans l'hypothèse d'un forfait mensuel de 500 F. en moyenne qui pourrait inclure une certaine progression par enfant, le coût serait de 500 x 12 x 500 000 = 3 milliards

Il faut noter que faire dépendre le versement de l'allocation forfaitaire de l'existence préalable d'un droit en matière d'aide personnelle au logement du parent non gardien peut présenter deux avantages :

- l'un d'ordre social puisque le plafond de ressources aide au logement permet de cibler un plus grand nombre de bénéficiaires et d'éviter les effets de seuil trop brutaux,
- l'autre d'ordre technique puisqu'il permet d'éviter la création d'une prestation spécifique.

Inversement un inconvénient de taille de cette option, outre son coût sensiblement plus élevé, est qu'elle peut conduire à exclure les parents non gardiens en situation très précaire puisque dans un bon nombre de cas, ils se trouvent privés, du fait de leur condition de logement ou parce qu'ils sont en situation d'impayés de loyer, du bénéfice des aides personnelles au logement.

Il faudrait pour pallier, au moins partiellement, cet inconvénient difficilement acceptable sur le plan social, supprimer le forfait logement dans le calcul du RMI. Ce qui constitue une mesure lourde de conséquences, qui mérite une étude approfondie.

# Annexe 7

## Projet de livret d'information destiné aux parents

## Etre parent

### Préface

Vous célébrez l'arrivée de votre bébé. Vous en êtes très heureux. En même temps, votre vie familiale va changer. Devenir parent est en effet une expérience à la fois commune et singulière au cours de laquelle chaque parent s'efforce constamment d'ajuster l'idée qu'il se fait de son rôle. En tant que mère ou en tant que père, les parents ont bien sûr une relation différente à l'enfant, c'est dans le partage qu'ils la construisent : partage du lien à l'enfant, partage du temps qui lui est donné, partage des charges familiales. Père et mère, l'un et l'autre, aident l'enfant à se construire au quotidien.

Nous souhaitons que les informations données dans ce livret vous aident à répondre aux questions que vous vous posez : « qu'est-ce qu'être parent ? », « comment être parent ? ». Tout en reconnaissant qu' « être parents pas si facile », comme vous permet de le constater *la brochure* jointe, nous sommes convaincues que mieux vous *informer sur* vos droits est un soutien que nous devons vous apporter *afin de* pouvoir mieux vous accompagner dans la préparation de l'avenir de votre enfant.

## Droits et devoirs des parents

### La Filiation

Qu'est ce que la filiation ?

La filiation est le lien qui vous relie, à votre enfant, au regard de tous et pour toujours. Elle s'établit par la démarche essentielle que constitue la déclaration de naissance et, pour les enfants nés de parents non mariés, la reconnaissance.

Quels sont les effets de ce lien ?

Ce lien fait entrer l'enfant dans une famille, et lui donne une place unique dans l'arbre généalogique.

Ce lien met à votre charge l'obligation de pourvoir matériellement à son éducation et à ses besoins, tant qu'il ne sera pas autonome.

Ce lien crée pour toute l'existence des obligations réciproques de solidarité entre vous, vos enfants, mais aussi vos grands-parents ou petits-enfants, et certains alliés (les parents de votre conjoint par exemple). Si l'un d'entre vous se trouve dans le besoin, votre enfant pourra être tenu de l'aider en lui versant une pension ou en payant directement certains frais.

Ce lien a des incidences patrimoniales : il ouvre des droits en matière successorale. Quoi qu'il arrive, vous ne pouvez pas déshériter votre enfant qui bénéficiera toujours d'une part des biens que vous laisserez.

Comment s'établit le lien de filiation ?

Les règles sont différentes selon que vous êtes mariés ou non.

Si vous êtes mariés, la déclaration de naissance mentionnant le nom de chacun de vous et de votre qualité d'époux établit automatiquement le lien de filiation de l'enfant à l'égard de son père et de sa mère.

La déclaration de naissance est obligatoire: elle doit être faite à la mairie dans les trois jours suivant la naissance, par le père ou toute personne ayant assisté à l'accouchement.

Si vous n'êtes pas mariés :
La déclaration de naissance, même si elle mentionne le nom de chacun de vous, ne suffit pas à établir le lien de filiation, vous devez en plus reconnaître l'enfant.

La reconnaissance est un acte solennel établi devant l'officier d'état civil dans n'importe quelle mairie, qui doit être accompli en personne par chacun des parents.
Elle peut être faite ensemble ou séparément, avant ou après la naissance ; dans ce dernier cas, elle peut être effectuée à tout moment, même des années après la naissance. Si vous reconnaissez votre enfant plus d'un an après sa naissance, vous ne bénéficiez pas automatiquement de l'exercice de l'autorité parentale (voir autorité parentale).

**L'identité de l'enfant**

L'enfant a droit à une identité ; cette identité est composée de son nom et de son prénom. Le nom est attribué selon des règles précises, alors que le prénom est choisi librement.

Le nom de famille (nom patronymique)

Ce nom, qui est celui de l'enfant sa vie durant et le rattache à sa famille, est attribué en fonction de l'établissement du lien de filiation.

Aucune règle n'impose à la femme lors de son mariage de prendre le nom de son époux : elle bénéficie, si elle le souhaite, de l'usage du nom de son mari (et le conjoint dispose également de l'usage du nom de son épouse).

**Quel sera le nom de votre enfant ?**

Si vous êtes mariés, votre enfant portera automatiquement le nom de son père.

Si vous n'êtes pas mariés, votre enfant porte le nom de son père si vous l'avez reconnu en même temps ; à défaut, son nom sera celui du parent qui l'a reconnu en premier.

Si l'enfant a été reconnu par la mère en premier et si ses deux parents souhaitent qu'il porte le nom de son père, ils peuvent ensemble en faire la déclaration devant le greffier en chef du tribunal de grande instance, pendant toute la minorité de l'enfant, son accord étant nécessaire s'il a plus de treize ans.

Si vous vous mariez, votre enfant est légitimé ; il portera alors automatiquement le nom de son père.

**Le nom d'usage**

On distingue le nom patronymique du nom d'usage.
Le premier est celui qui figure sur les actes de l'état civil et qui est transmis aux enfants.

Le second ne donne lieu à aucune mention à l'état civil ; il ne peut être utilisé que durant la vie de celui qui le porte, et n'est en aucun cas transmissible aux enfants. Ce nom d'usage est composé du nom patronymique, auquel est adjoint celui du parent qui n'a pas transmis à l'enfant son propre nom. Depuis 1985, la loi autorise toute personne majeure à utiliser cette faculté : aussi, sur décision de l'un ou l'autre des parents, le nom patronymique de l'enfant peut être complété, à titre d'usage, par le nom du parent, qui ne le lui a pas été transmis.

### Le prénom

Depuis 1993, la liberté de choix des parents est large, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'intérêt de l'enfant (prénom ridicule...). Il s'agit là d'un choix important car votre enfant portera, sauf exception, ce prénom durant toute sa vie.

L'officier d'état civil doit inscrire sur l'acte de naissance le prénom que vous avez choisi, mais il peut aviser le Procureur de la République lorsque ce prénom paraît contraire à l'intérêt de l'enfant. Le Procureur peut alors saisir le juge aux affaires familiales afin qu'il soit statué sur ce point.

## L'Autorité Parentale

### Qu'est ce que l'autorité parentale ?

Depuis 1970, la puissance paternelle a été abandonnée au profit de l'autorité parentale.
Selon le code civil, "l'autorité parentale appartient aux père et mère pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé et sa moralité. Ils ont à cet égard droit et devoir de garde, de surveillance et d'éducation."

Ces droits et devoirs vous sont conférés pour remplir votre fonction primordiale de protection et d'éducation à l'égard de votre enfant. Vous devez pourvoir à son éducation, veiller sur sa santé et lui assurer ses moyens de subsistance. Dans la plupart des situations, vous exercez conjointement l'autorité parentale ; vous êtes alors tous deux responsables à part entière de l'éducation de votre enfant jusqu'à sa majorité ou son émancipation.

Dans certains cas cependant, l'établissement du lien de filiation à l'égard de chacun de vous ne suffit pas pour que vous exerciez tous les deux l'autorité parentale.

### Qui exerce l'autorité parentale ?

Il faut distinguer selon que vous êtes mariés ou non.

Si vous êtes mariés, vous exercez ensemble l'autorité parentale automatiquement dès que vous avez déclaré la naissance sous vos deux noms et en vos qualités d'époux.
Si vous n'êtes pas mariés, vous exercez ensemble et automatiquement l'autorité parentale si deux conditions sont remplies : vous devez avoir reconnu tous les deux votre enfant avant son premier anniversaire et vivre ensemble au moment de la seconde reconnaissance. Si vous ne vivez pas ensemble à ce moment là, l'autorité parentale est exercée par la mère seule. De la même manière, si l'un de vous a reconnu l'enfant plus d'un an après sa naissance, elle est exercée par celui qui a reconnu l'enfant en premier.

Il est cependant possible de passer au régime d'exercice conjoint ; si vous êtes d'accord, vous pouvez vous rendre au tribunal pour en faire la déclaration auprès du greffier en chef. Si vous n'êtes pas d'accord, l'un de vous deux peut saisir le juge aux affaires familiales, simplement en écrivant au tribunal de grande instance, l'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire pour accomplir une telle démarche.

**Quels sont les droits et devoirs du parent qui n'exerce pas l'autorité parentale ?**

Dans certaines situations particulières, le juge peut décider, si l'intérêt de l'enfant l'exige, de confier l'exercice de l'autorité parentale à l'un des parents. Dans ce cas, l'autre parent conserve le droit de surveiller l'éducation de son enfant et d'être informé des choix importants le concernant.

Si l'un de vous est dans ce cas, il bénéficie d'un droit de visite, afin de conserver des liens avec son enfant ; ce droit ne peut lui être refusé que pour des motifs graves. Il doit contribuer financièrement à son entretien et la pension qu'il versera pour l'enfant sera calculée en fonction de ses facultés et de celles de l'autre parent.

**Quelles sont les conséquences de l'exercice conjoint ?**

Pour faciliter la vie courante des familles, on distingue les actes usuels de l'autorité parentale et les actes importants.

Vous pouvez chacun accomplir seul les actes usuels, car l'autre parent est présumé être d'accord, dès lors qu'il ne s'est pas opposé formellement à tel ou tel acte : personne n'est donc en droit d'exiger la preuve de l'autorisation de l'autre parent lorsque vous accomplissez un acte usuel.

Pour les actes importants, vous devez tous deux donner votre accord.

Il n'existe pas de liste précisant les actes usuels et les actes importants. Par exemple, la délivrance d'une carte d'identité ou d'un passeport, de soins médicaux pour une maladie bénigne... constitue des actes usuels. En revanche, les actes qui engagent l'avenir de l'enfant ou sa santé, comme le choix d'une religion, l'orientation scolaire, une opération chirurgicale grave... sont des actes importants.

**Que se passe t-il en cas de désaccord ou de séparation des parents ?**

L'éducation d'un enfant, les décisions et choix le concernant ne sont pas toujours faciles à prendre. En cas de désaccord persistant, même pendant la vie commune, vous pouvez saisir le juge aux affaires familiales, sans avocat, afin qu'il mette un terme à votre litige ; sa décision doit se fonder sur l'intérêt de l'enfant.

La séparation éventuelle du couple ne change rien en principe aux conditions d'exercice de l'autorité parentale. Chacun doit maintenir des liens avec son enfant et ne pas mettre d'obstacles aux relations de l'autre parent avec l'enfant.

Dans tous les cas, vous pouvez tenter de trouver des solutions amiables au conflit qui vous oppose au sujet de votre enfant en vous adressant à un médiateur familial.

Vous pouvez obtenir des renseignements sur les associations de médiation existant dans votre région ou les démarches à accomplir au service d'accueil du tribunal de votre domicile. Des brochures d'information sur les procédures sont également disponibles dans les juridictions et la plupart des mairies.

## Les prestations familiales

Pour permettre aux parents d'accueillir leur enfant dans de meilleures conditions, les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole versent des prestations[5] aux familles en fonction de leur situation.

**Pour obtenir vos prestations :**

Prenez contact avec votre caisse d'allocations familiales, vous trouverez les coordonnées de celle dont vous relevez et le guichet d'accueil le plus proche de chez vous en consultant le 3615 CAF sur le minitel ou www.caf.fr sur Internet. Plusieurs moyens de contact sont à votre disposition.

**Pour obtenir l'information**

le 3615 CAF ou www.caf.fr mais aussi le courrier pour demander l'envoi d'une documentation

Pour obtenir un formulaire et la liste des pièces à fournir

Le courrier, le minitel et le téléphone ou le guichet d'accueil

Pour estimer le montant des allocations auxquelles vous avez droit

le minitel, Internet ou le guide de vos prestations disponible sur simple demande.

Pour suivre le traitement de votre dossier ou de vos paiements

Le serveur local ALLO-CAF ou le minitel en utilisant votre code confidentiel

Pour obtenir un conseil particulier notamment si votre situation est complexe

Les guichets d'accueil au siège de la caisse mais aussi dans les antennes et les permanences CAF

**a) Quel que soit le montant de vos ressources :**

| Si vous avez | Vous toucherez |
|---|---|
| au moins deux enfants à charge de moins de vingt ans | les allocations familiales |
| un enfant de moins de six ans accueilli par une assistante maternelle agréée | l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) |
| un (ou plusieurs) enfant(s) de moins de six ans gardé(s) à votre domicile et vous travaillez | l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) |
| au moins deux enfants à charge dont un de moins de 3 ans vous avez cessé ou réduit votre activité pour élever vos enfants et vous avez auparavant travaillé pendant 2 ans consécutifs ou non. | l'allocation parentale d'éducation (APE) |
| un enfant privé du soutien d'un ou de ses deux parents | l'allocation de soutien familial (ASF) |
| un enfant handicapé de moins de 20ans | l'allocation d'éducation spéciale (AES) |
| un enfant malade et si vous avez cessé ou réduit votre activité | l'allocation de présence parentale (APP) |

[5] Votre enfant, pour ses dépenses de santé, est pris en charge par l'assurance maladie comme ayant droit de l'un de ses deux parents. Il en va de même pour le rattachement à un régime complémentaire (mutuelle, assurance,...).

**b) Selon le montant de vos ressources :**

| Si vous avez : | Vous toucherez : |
|---|---|
| un enfant de moins de trois ans | l'allocation pour jeune enfant (APJE) |
| un enfant adopté | l'allocation d'adoption |
| un ou plusieurs enfants à charge âgés de 6 à 18 ans | l'allocation de rentrée scolaire (ARS) |
| au moins 3 enfants, tous âgés de 3 ans et plus | le complément familial |
| un enfant au moins que vous élevez seul(e) | l'allocation de parent isolé (API) |
| au moins un enfant à charge et vous êtes démuni(e) ou vous êtes enceinte et démunie | le revenu minimum d'insertion |
| un loyer ou des remboursements de prêt d'accession à la propriété | l'aide personnalisée au logement (APL) ou l'aide au logement (AL) |
| des travaux de rénovation à effectuer dans votre logement dont vous êtes propriétaire ou locataire | un prêt à l'amélioration de l'habitat |

**ATTENTION !**

Il y a des conditions spécifiques prévues par la loi pour accéder à ces allocations. Chaque année, votre caisse d'allocations familiales édite un guide complet des prestations. Il vous permet de mieux connaître les différentes allocations et les modalités d'accès.

## Les équipements et les services en faveur des parents

Pour aider les familles à mieux concilier vie familiale, vie professionnelle et vie sociale, les collectivités territoriales, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole, les associations s'efforcent de mettre à la disposition des familles des services et des équipements de qualité.

**Pour l'accueil de vos jeunes enfants**

Vous avez le choix entre plusieurs modes d'accueil pour votre enfant : un accueil collectif en crèche collective ou en halte-garderie, ou un accueil individuel par une assistante maternelle indépendante ou employée par une crèche familiale, ou par une employée à votre domicile.
Pour avoir des conseils sur la solution la mieux adaptée pour vous ou les coordonnées de ces équipements, adressez-vous à la mairie, au centre de PMI ou à la caisse d'allocations familiales (CAF) de votre lieu de résidence.

**Pour les loisirs de vos enfants, leurs vacances ou les vacances en famille**

Vous pouvez interroger votre mairie, l'établissement scolaire de votre enfant, votre CAF, votre caisse de Mutualité Sociale Agricole (MSA), le Centre communal d'action sociale (CCAS), pour connaître les différents programmes d'activités pour la jeunesse et pour les familles qui existent sur votre territoire, et les lieux où elles se déroulent. En outre, votre CAF peut éventuellement faciliter vos projets de départs en vacances et/ou de loisirs, ceux de votre famille ou de votre enfant.
Les centres familiaux de vacances peuvent vous accueillir en pension complète ou en formule gîte avec des garderies et des activités pour vos enfants.

**Pour mieux vivre au quotidien dans votre quartier**

Vous pouvez éprouver des difficultés à trouver seul les réponses adaptées aux besoins de votre enfant et avoir besoin d'échanger en particulier avec d'autres parents. Contactez dans votre département les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

Ils ont été créés pour vous aider. Composés de bénévoles et de professionnels, ils sont fédérés localement par un pilote. Ses coordonnées sont à votre disposition, sur le site Internet : http://www.famille.org, auprès des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, des CAF et Unions départementales d'associations familiales

Si vous recherchez un logement (même si votre famille n'est pas en difficulté) : vous pouvez contacter l'association départementale d'information sur le logement (ADIL), la mairie, l'organisme HLM, le 1% logement ainsi que votre CAF ou votre caisse de MSA pour connaître les aides dont vous pouvez éventuellement bénéficier.

Vous trouverez auprès de votre mairie, CAF, CCAS, Centre social et les associations de proximité, des informations utiles et des conseils pour toutes démarches de la vie quotidienne.

Les centres sociaux et les associations de votre commune proposent de nombreuses activités, notamment pour vos enfants, et vous permettront de participer à l'animation de votre quartier.

## Congés parentaux

Pour permettre aux parents de disposer de temps à consacrer à leurs enfants, la loi a prévu des congés adaptés à chaque situation spécifique.

Certaines conventions collectives comportent des dispositions plus favorables que celles prévues par la loi. Renseignez-vous auprès du service du personnel de votre employeur ou auprès du service info emploi du ministère de l'emploi et de la solidarité (0 803 347 347).

**Votre enfant vient de naître ou vous venez d'adopter un enfant :**

La mère a droit à un congé maternité post-natal de 10 semaines dont 6 doivent *être prises* obligatoirement.
Le père a droit a *un congé payé de* trois jours pour la naissance ou l'adoption.

| | |
|---|---|
| C'est votre troisième *enfant* | Le congé maternité est de 18 semaines |
| Vous avez eu des jumeaux | *Le congé maternité* est de 22 semaines |
| Vous avez accouché *plus tôt* que prévu | Le congé prénatal que vous n'avez pas pris est reporté sur le congé post-natal.<br>Exemple : vous avez accouché deux semaines avant la date prévue de votre premier enfant, votre repos post-natal sera de 12 semaines. |
| Vous avez accouché plus tard que prévu | Vous conservez la totalité de votre congé post-natal.<br>Exemple : vous avez accouché une semaine après la date prévue pour la naissance de votre premier enfant, vous avez droit à 10 semaines de congés post-natal. |
| Vous êtes malade du fait de votre grossesse ou des suites de votre accouchement | Votre médecin peut vous prescrire jusqu'à 4 semaines de repos supplémentaire. |

**Les congés ouverts aux deux parents**

Le congé maternité de la mère est terminé :
Votre enfant a moins de trois ans
Vous venez d'adopter un enfant de moins de trois ans

Vous pouvez demander :

**- Un congé parental d'éducation**

Pour en bénéficier, vous devez avertir votre employeur par lettre recommandée avec accusé de réception (au moins un mois avant la fin du congé maternité, ou au moment de l'adoption).
Ce congé est d'un an renouvelable trois fois. Il n'est pas rémunéré mais votre caisse d'allocations familiales peut vous verser l'allocation parentale d'éducation (APE) si vous avez au moins deux enfants et si vous avez déjà travaillé au moins deux ans.

**- Un travail à temps partiel**

Les conditions sont les mêmes que pour le congé parental. Vous pouvez toucher l'allocation parentale d'éducation à taux partiel.

**Soit l'un puis l'autre**

Vous pouvez passer du congé parental à un travail à temps partiel ou l'inverse à condition d'avertir votre employeur au moins deux mois avant la date du changement.

**Votre enfant de moins de 16 ans est malade**

Sur présentation d'un certificat médical, un des deux parents peut bénéficier d'un congé non rémunéré de trois jours par an.

Si votre enfant a moins d'un an

Ce congé est porté à 5 jours

Si vous avez trois enfants de moins de 16 ans

Ce congé est porté à 5 jours

**Votre enfant est atteint d'une maladie ou d'un handicap grave, ou a été victime d'un accident**

Vous pouvez demander un congé de présence parentale non rémunéré de 4 mois maximum renouvelable 2 fois (1 an maxi).

Vous pouvez percevoir une allocation de présence parentale.

Vous pouvez demander la prolongation du congé parental d'éducation jusqu'aux quatre ans de l'enfant.

## En cas de difficultés

Aucune famille n'est totalement à l'abri de petites ou de graves difficultés.

Les services sociaux des collectivités locales (commune, conseil général) ou des caisses d'allocations familiales ont pour mission d'apporter un soutien, et une aide concrète aux familles confrontées à des situations délicates.

**Pour résoudre des problèmes familiaux et éducatifs**

Vous pouvez consulter une assistante sociale, une conseillère conjugale, un service de médiation familiale, un service de consultation et d'orientation psychologique.

Leurs coordonnées sont disponibles dans les circonscriptions d'action sociale ou dans les caisses d'allocations familiales.

Des numéros verts, comme Inter service parents, peuvent vous apporter conseil et assistance par téléphone. Vous trouverez leurs coordonnées en annexe.

**Pour sortir du surendettement et faire face à de graves difficultés financières.**

Adressez-vous à l'assistante sociale de votre secteur. Elle pourra vous aider à obtenir une aide financière exceptionnelle et saisir la commission de surendettement pour négocier un plan de règlement de vos dettes.

Les conseillers en économie sociale et familiale peuvent vous donner des conseils utiles pour mieux gérer votre budget.

Prenez contact avec votre caisse d'allocations familiales.

**Pour résoudre des problèmes liés au logement**

Si vous ne pouvez plus payer votre loyer ou vos factures de gaz et d'électricité, prenez contact avec votre caisse d'allocations familiales ou avec l'assistante sociale de votre secteur.

Vous pouvez aussi vous adresser directement au fonds de solidarité logement et énergie qui peut vous accorder une aide sous certaines conditions. Vous en trouverez les coordonnées auprès de votre bailleur, de l'association départementale d'information sur le logement (ADIL), de la CAF, de l'UDAF ou des associations de locataires.

Si vous avez un litige avec votre bailleur ou avec votre locataire, l'ADIL est à votre disposition.

**Pour bénéficier d'aides personnalisées**

En cas de naissances multiples, d'accouchement difficile ou en situation difficile à la suite de problèmes de santé, de problèmes familiaux ou sociaux, vous pouvez bénéficier de l'intervention, à votre domicile, d'une travailleuse familiale ou d'une aide ménagère. Renseignez-vous auprès de votre caisse d'allocations familiales ou de l'assistante sociale de votre secteur.

Rapport

MINISTÈRE DE L'EMPLOI
ET DE LA SOLIDARITÉ

MINISTÈRE DÉLÉGUÉ À
LA FAMILLE, À L'ENFANCE
ET AUX PERSONNES
HANDICAPÉES

PARIMAGE SICOM 01 122