

N° 388

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juin 2006

RAPPORT D'ACTIVITÉ

FAIT

*pour l'année 2005-2006 au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1) et compte rendu des travaux de cette délégation sur les **familles monoparentales** et les **familles recomposées**, déposé en application de l'article 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,*

Par Mme Gisèle GAUTIER,

Sénatrice.

(1) Cette délégation est composée de : Mme Gisèle Gautier, présidente ; Mme Paulette Brisepierre, M. Yvon Collin, Mme Annie David, M. Patrice Gélard, Mmes Gisèle Printz, Janine Rozier, vice-présidents ; M. Yannick Bodin, Mme Yolande Boyer, M. Jean-Guy Branger, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, M. David Assouline, Mmes Brigitte Bout, Claire-Lise Champion, Monique Cerisier-ben Guiga, M. Gérard Cornu, Mmes Isabelle Debré, Sylvie Desmarescaux, Muguette Dini, Josette Durrieu, M. Alain Gournac, Mmes Françoise Henneron, Christiane Hummel, Christiane Kammermann, Bariza Khiari, M. Serge Lagauche, Mmes Elisabeth Lamure, Hélène Luc, M. Philippe Nachbar, Mme Anne-Marie Payet, M. Jacques Pelletier, Mmes Catherine Procaccia, Esther Sittler, Catherine Troendle, M. André Vallet.

SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
PREMIÈRE PARTIE - COMPTE RENDU D'ACTIVITÉ DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2005-2006	7
I. L'EXAMEN DES PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI.....	9
1. <i>L'achèvement de l'examen de la proposition de loi renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs et du projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les hommes et les femmes</i>	<i>9</i>
2. <i>Le suivi des recommandations formulées par la délégation dans le cadre de son rapport d'information sur les propositions de loi concernant la lutte contre les violences au sein des couples.....</i>	<i>9</i>
3. <i>La saisine de la délégation par la commission des lois sur dix propositions de loi relatives à la parité en politique</i>	<i>16</i>
II. L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DE LA DÉLÉGATION	19
A. LES RENCONTRES INTERNATIONALES.....	19
1. <i>La réunion au Sénat du Comité de coordination du Forum euroméditerranéen des femmes parlementaires (23 septembre 2005)</i>	<i>19</i>
2. <i>Les travaux du Comité de coordination des femmes parlementaires de l'Union interparlementaire (UIP) à l'occasion de la 113^e assemblée de l'UIP à Genève (17 au 19 octobre 2005).....</i>	<i>20</i>
3. <i>Le séminaire d'information organisé par l'UIP sur l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) à Genève (20 octobre 2005)</i>	<i>23</i>
4. <i>La réunion constitutive de la commission ad hoc sur les droits des femmes de l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne (APEM) à Bruxelles (28 mars 2006)</i>	<i>26</i>
5. <i>Les travaux de la 114^e assemblée de l'Union interparlementaire à Nairobi (7 au 12 mai 2006).....</i>	<i>27</i>
B. L'ACCUEIL DE DÉLÉGATIONS ET DE PERSONNALITÉS ÉTRANGÈRES	29
1. <i>La visite d'étude d'une délégation de parlementaires de l'Assemblée nationale du Liban (11 octobre 2005)</i>	<i>29</i>
2. <i>L'audition de personnalités impliquées dans la lutte contre les violences faites aux femmes dans les territoires palestiniens organisée par le groupe d'études et de contacts sur les relations franco-palestiniennes (19 octobre 2005).....</i>	<i>30</i>
3. <i>La réunion de travail avec une délégation venant de Belgique et composée d'élue(s), de représentant(e)s des milieux associatifs et de Français(es) résidant en Belgique (9 décembre 2005)</i>	<i>30</i>
4. <i>La réception donnée par M. le Président du Sénat, en l'honneur de Mme Ellen Johnson Sirleaf, présidente du Libéria (8 mars 2006).....</i>	<i>31</i>
III. LES INTERVENTIONS DANS DES COLLOQUES ET LES ACTIVITÉS DIVERSES	33
A. LE COLLOQUE ORGANISÉ PAR LES DÉLÉGATIONS AUX DROITS DES FEMMES DU SÉNAT, DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL SUR LE THÈME : « DU MYTHE À LA RÉALITÉ : L'ÉGALITÉ DES CHANCES AU FÉMININ » (8 MARS 2006)	33
B. L'AUDITION DE MME GISÈLE GAUTIER PAR LA DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (22 MARS 2006).....	34

ANNEXES DE LA PREMIÈRE PARTIE	35
ANNEXE 1 - COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES	37
ANNEXE 2 - ACTIVITÉ DE LA DÉLÉGATION	41
ANNEXE 3 - PROPOSITIONS DE LOI INTÉRESSANT LES DROITS DES FEMMES DÉPOSÉES À L'INITIATIVE DE MEMBRES DE LA DÉLÉGATION	51
ANNEXE 4 - COMMUNIQUÉS À LA PRESSE	55
DEUXIÈME PARTIE - LES FAMILLES MONOPARENTALES ET LES FAMILLES RECOMPOSÉES.....	59
AVANT-PROPOS	61
I. L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DES FAMILLES MONOPARENTALES ET RECOMPOSÉES TRADUIT LA DIVERSIFICATION RAPIDE DE LA STRUCTURE FAMILIALE	65
A. LE MODÈLE FAMILIAL TRADITIONNEL	65
1. <i>La situation des familles en France.....</i>	67
2. <i>La prégnance du modèle familial traditionnel.....</i>	70
a) Le couple marié reste le cadre de vie prédominant.....	70
b) Plus des trois quarts des enfants vivent avec leurs deux parents	72
c) La reconnaissance inachevée du pluralisme familial par le droit civil.....	73
B. LA PLURALITÉ DES STRUCTURES FAMILIALES	75
1. <i>Les familles monoparentales : l'accès à la visibilité sociale</i>	76
2. <i>Les familles recomposées</i>	77
a) Les conséquences de la recomposition familiale sur la définition des fratries	77
b) La perception différente de la beau-parentalité selon le sexe	80
C. LA PLACE CROISSANTE DE LA MONOPARENTALITÉ ET DE LA RECOMPOSITION FAMILIALE	81
1. <i>Les familles monoparentales</i>	81
a) Le doublement du nombre de familles monoparentales depuis 1962	81
b) Les enfants vivant au sein d'une famille monoparentale.....	85
2. <i>Les familles recomposées</i>	86
D. LA MONOPARENTALITÉ, RÉSULTAT DE SÉPARATIONS PLUS FRÉQUENTES	88
II. LES FAMILLES MONOPARENTALES SONT DAVANTAGE TOUCHÉES PAR LA PRÉCARITÉ : UN DÉFI POUR LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.....	93
A. UNE TENDANCE INSUFFISAMMENT CONNUE : LA PAUPÉRISATION CROISSANTE DES PARENTS ISOLÉS ET, TOUT PARTICULIÈREMENT, DES MÈRES.....	93
1. <i>Le taux de pauvreté des familles monoparentales est proche du double de celui de l'ensemble de la population</i>	93
a) La paupérisation des familles monoparentales s'est aggravée	94
(1) La séparation provoque un appauvrissement mécanique	94
(2) Les statistiques officielles	94
b) Des facteurs cumulatifs : les accidents de la vie, le chômage et la montée du phénomène de « pauvreté au travail »	95
c) Les modes de vie des parents isolés et les conséquences de leur pauvreté.....	96
(1) La « régression résidentielle » et le poids prépondérant des charges de logement	96
(2) 30 % des familles sont monoparentales dans les quartiers urbains sensibles	98
(3) Des consommations restreintes aux produits de base et des inquiétudes pour la santé des mères isolées	98
(4) La spécificité des départements d'outre-mer (DOM).....	99

2. Mieux prévoir les conséquences des séparations, favoriser la réconciliation et la reconstitution familiale	100
a) Le risque de paupérisation pèse sur les femmes économiquement dépendantes de leur conjoint	103
(1) La séparation est lourde de conséquences pour les générations de femmes économiquement dépendantes de leur conjoint.....	103
(2) La nécessité d'une réflexion préalable à l'abandon de leur emploi par les mères de famille	103
b) Mieux exploiter les possibilités psychologiques de réconciliation et de reconstitution familiale	104
c) Traiter différemment les séparations imposées par la violence du conjoint	105
d) Remédier aux défauts de recensement de la « pauvreté invisible »	105
B. GARANTIR LES RESSOURCES ET FACILITER L'ACCÈS À L'EMPLOI DES MÈRES ISOLÉES	106
1. Le recouvrement des pensions alimentaires est souvent difficile à obtenir	106
a) Un arsenal juridique complet au service du recouvrement	107
b) L'idée d'instaurer un plancher de pension alimentaire	109
2. Les revenus de transferts augmentent de 20 % le niveau de vie des familles monoparentales	110
a) Près du tiers des parents isolés bénéficient d'un minimum social	110
b) La France a instauré en 1976 une allocation spécifique aux parents isolés, relayée par le revenu minimum d'insertion	111
(1) L'allocation de parent isolé (API) : sa place dans les minima sociaux et son caractère transitoire	111
(2) La question essentielle des « droits connexes » explique la préférence de certains parents isolés pour le RMI	114
3. La volonté d'accès à l'emploi des parents isolés et ses obstacles.....	118
a) La volonté d'insertion ou de réinsertion professionnelle des mères isolées	119
(1) Le taux de chômage des mères isolées est deux fois plus élevé que la moyenne.....	119
(2) La moitié des mères employées à temps partiel souhaiteraient travailler davantage.....	119
b) Les obstacles à l'accès à l'emploi des parents isolés.....	120
(1) L'impératif de la garde des enfants conduit des mères isolées à renoncer à une activité professionnelle	120
(2) Le retour à l'emploi peut sembler financièrement risqué aux parents isolés allocataires pris au piège de leur « statut » et de la complexité du système des minima sociaux	121
4. Renforcer l'attrait pour les parents isolés d'un retour à l'activité plus rémunérateur et faciliter la garde des enfants.....	121
a) Les apports de la loi relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux	121
(1) Un cumul entre salaires et minima sociaux plus attractif	121
(2) Un accès privilégié aux crèches et aux services d'accueil des jeunes enfants en faveur des allocataires de minima sociaux reprenant une activité	122
b) La nécessité de nouvelles avancées pour l'insertion des parents isolés et l'équité du système des minima sociaux	124
(1) L'allocation de parent isolé et l'insertion	124
(2) « A ressources égales, droits égaux »	125
III. LE DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES FORMES DE STRUCTURES FAMILIALES, MONOPARENTALES OU RECOMPOSÉES, POSE LA QUESTION D'UNE ADAPTATION D'UN DROIT DE LA FAMILLE ENCORE LARGEMENT FONDÉ SUR LE MODÈLE FAMILIAL TRADITIONNEL	127
A. LES LIMITES DE LA COPARENTALITÉ : DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS L'EXERCICE CONJOINT DE L'AUTORITÉ PARENTALE APRÈS LA SÉPARATION.....	128
1. La résidence alternée : un mode de garde contesté à encadrer plus strictement.....	129
a) Un dispositif récent consacrant la forme la plus achevée de la coparentalité.....	129
b) Le bilan : une application encore limitée, réservée dans les faits aux parents bénéficiant d'une certaine aisance financière.....	130
c) Un mode de garde qui n'est pas adapté à toutes les situations.....	132
(1) La résidence alternée n'apparaît pas adaptée aux enfants en bas âge	133
(2) La résidence alternée ne semble pas non plus adaptée à des situations de relations conflictuelles entre les parents, notamment en cas de violences conjugales.....	136

2. <i>L'exercice du droit de visite et d'hébergement : l'insuffisante efficacité des sanctions à l'égard des parents n'assumant pas leurs obligations à l'égard de leurs enfants</i>	137
a) Les difficultés rencontrées pour faire appliquer les sanctions prévues en cas de non-représentation de l'enfant	137
b) L'absence de sanction de la non-prise en charge de l'enfant.....	139
c) Le problème particulier de l'exercice du droit de visite et d'hébergement après une séparation consécutive à des violences conjugales.....	140
3. <i>L'obligation alimentaire : l'absence de mode de calcul précis pour la fixation des pensions alimentaires</i>	142
4. <i>Un recours encore insuffisant à la médiation familiale</i>	143
a) Une introduction récente dans le code civil.....	143
b) Une application encore marginale.....	144
c) Des moyens à développer	144
B. LA DÉLICATE QUESTION DE LA PRISE EN COMPTE DE LA PLACE DU BEAU-PARENT DANS LE DROIT DE LA FAMILLE	146
1. <i>Les possibilités de délégation ou de partage de l'autorité parentale au profit du beau-parent</i>	147
a) Un dispositif élargi par la loi du 4 mars 2002	147
(1) La délégation d'autorité parentale	147
(2) Le partage de l'autorité parentale	148
b) Une application encore limitée et soumise à l'appréciation du juge	148
c) Une solution qui mériterait d'être plus fréquemment utilisée et peut-être assouplie pour les actes usuels de la vie quotidienne.....	149
2. <i>Le problème de la conservation par le beau-parent de liens avec l'enfant après la séparation d'avec le parent ou le décès de ce dernier</i>	150
3. <i>La possibilité d'établissement d'un lien de filiation avec l'enfant, notamment grâce à l'adoption simple</i>	152
a) La filiation de complaisance	152
b) L'adoption	153
(1) L'adoption plénière	153
(2) L'adoption simple	153
RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	157
EXAMEN EN DÉLÉGATION	159
ANNEXES DE LA DEUXIÈME PARTIE	171
ANNEXE 1 - COMPTES RENDUS DES AUDITIONS	173
ANNEXE 2 - COMPTE RENDU DU DÉPLACEMENT À DUNKERQUE	285
CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE	297

La délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a été créée en application de la loi n° 99-585 du 12 juillet 1999. Elle présente aujourd'hui son sixième rapport d'activité.

Ce rapport s'articule en deux parties.

La première retrace l'examen des textes, projets ou propositions de loi dont elle a été saisie et mentionne les activités internationales, ainsi que les activités diverses de la délégation.

La seconde partie rend compte d'une réflexion sur un thème spécifique, la loi du 12 juillet 1999 précitée ayant invité les délégations parlementaires aux droits des femmes à inclure, le cas échéant, dans leur rapport annuel « *des propositions d'amélioration de la législation et de la réglementation dans leurs domaines de compétence* ». Le thème retenu par la délégation pour l'année parlementaire 2005-2006 porte sur les familles monoparentales et les familles recomposées.

PREMIÈRE PARTIE

COMPTE RENDU D'ACTIVITÉ
DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2005-2006

I. L'EXAMEN DES PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI

1. L'achèvement de l'examen de la proposition de loi renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs et du projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les hommes et les femmes

Au début de l'année 2006, le Sénat a examiné en deuxième lecture deux textes dont la délégation avait été saisie l'année précédente :

- le projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes,

- et la proposition de loi, d'initiative sénatoriale, renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre des mineurs.

A la suite de l'approbation des conclusions des commissions mixtes paritaires réunies sur chacun d'entre eux, ces textes ont abouti respectivement aux lois n° 2006-340 du 23 mars 2006 et n° 2006-399 du 4 avril 2006.

Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation, est intervenue en séance publique lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, le 18 janvier 2006, puis de la proposition de loi renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple, le 24 janvier 2006, ainsi que dans la discussion des conclusions de la commission mixte paritaire sur ce dernier texte, le 9 mars 2006.

2. Le suivi des recommandations formulées par la délégation dans le cadre de son rapport d'information sur les propositions de loi concernant la lutte contre les violences au sein des couples

Dans le souci d'assurer le suivi des recommandations formulées par la délégation, sa présidente, Mme Gisèle Gautier, a interrogé Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, sur les suites données aux recommandations émises par la délégation dans le cadre de son rapport d'information n° 229 (2004-2005) sur les propositions de loi relatives à la lutte contre les violences au sein des couples.

Dans sa réponse, très complète, la ministre a souligné que les travaux de la délégation étaient « *parfaitement complémentaires de l'action gouvernementale* » et s'est réjouie de son « *initiative de systématiser le suivi de ces recommandations* ».

Les précisions qu'elle a apportées quant aux suites données aux recommandations de la délégation relatives à la lutte contre les violences au

sein des couples figurent dans le tableau suivant, reprenant point par point chacune de ces recommandations :

RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION	SUITES DONNÉES À CES RECOMMANDATIONS
La position de la délégation sur les principes énoncés par les propositions de loi : 1. La délégation approuve le principe d'une aggravation des sanctions des violences au sein du couple, en particulier par l'incrimination des formes les plus insidieuses de ces violences, celles qui se manifestent de façon répétée. De même approuve-t-elle cette sanction du caractère habituel des violences lorsqu'elles sont exercées par les anciens conjoints. 2. Elle est également favorable à l'élargissement des sanctions pénales à l'ensemble des formes de vie en couple, quel que soit le statut de celui-ci, mariage, concubinage ou pacte civil de solidarité (PACS). 3. Elle approuve l'introduction dans le code pénal de la reconnaissance du viol au sein du couple, dont le fondement n'est jusqu'à présent que jurisprudentiel. 4. La délégation est favorable au renforcement de l'aide apportée aux victimes de violences au sein du couple.	Le principe de l'aggravation des sanctions lorsque les violences sont commises par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité ainsi que l'ancien conjoint, l'ancien concubin ou l'ancien partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité et pour ces derniers dès lors que l'infraction est commise en raison des relations ayant existé entre l'auteur des faits et la victime est traduit dans l'article 7 de la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs. En outre, il n'est pas exclu qu'un futur vecteur législatif modifie le code pénal et applique la notion de violences habituelles aux faits de violences au sein du couple. Les infractions pénales applicables en matière de violences au sein du couple seront désormais constituées quel que soit le statut du couple, comme le prévoit l'article 7 de la loi du 4 avril 2006 précitée. Ce principe est pris en compte dans l'article 11 de la loi susvisée. La circulaire du garde des Sceaux du 19 avril 2006 présentant les dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi du 4 avril 2006 prévoit que « <i>le parquet pourra, sur le fondement de l'article 47, alinéa 1 du code de procédure pénale, requérir systématiquement l'association d'aide aux victimes compétente, afin qu'elle prenne en charge la victime</i> ». Les parquets doivent également veiller à être attentifs au sort réservé aux enfants d'un couple au sein duquel la violence sévit ainsi qu'à leur protection.

RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION	SUITES DONNÉES À CES RECOMMANDATIONS
Les recommandations complémentaires de la délégation visant à d'autres modifications de la législation : 5. Relever de 15 à 18 ans l'âge légal du mariage des femmes, afin de contribuer à lutter contre les mariages forcés. 6. Prohiber la médiation pénale dans les affaires de violences au sein du couple, cette peine alternative souvent utilisée aujourd'hui par le juge donnant l'illusion d'une égalité entre les conjoints, alors qu'il existe bel et bien un agresseur et une victime. 7. Étendre le dispositif d'éloignement du conjoint violent du domicile conjugal, prévu au troisième alinéa de l'article 220-1 du code civil, aux concubins et aux partenaires d'un PACS. 8. Étendre aux « ex », ex-époux, ex-concubins et ex-partenaires d'un PACS : - les circonstances aggravantes prévues par le 6° des articles 222-3 (tortures ou actes de barbarie), 222-8 (violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner), 222-10 (violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente), 222-12 (violences ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de huit jours) et 222-13 (violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail) du code pénal, la rupture de la vie de couple ne signifiant pas nécessairement la fin des violences pour les femmes, comme l'ont montré les résultats de l'enquête nationale sur les violences envers les femmes (ENVEFF) ; - les dispositions prévues par les propositions de loi pour le 3° de l'article 138 du code de procédure pénale permettant au juge d'interdire à la personne sous contrôle judiciaire de se rendre au domicile du couple en cas de violences entre conjoints, concubins ou partenaires liés par un PACS.	Cette recommandation est prise en compte dans l'article 1^{er} de la loi précitée. La circulaire du garde des Sceaux du 19 avril 2006 présentant les dispositions de droit pénal et de procédure pénale de la loi du 4 avril 2006 préconise que la médiation pénale ne soit utilisée que dans les cas limitativement énumérés dans le <i>Guide de l'action publique</i> édité par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice en 2004. L'article 12 de la loi du 4 avril 2006 n'opère pas de modification du code civil mais prévoit que le dispositif d'éloignement du conjoint violent du domicile familial est applicable en matière pénale à tous les couples quel que soit leur statut. Ces recommandations sont prises en compte dans les articles 7, 10 et 11 de la loi du 4 avril 2006. Cette recommandation est prise en compte dans l'article 12 de la loi du 4 avril 2006. De même, la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales prévoyait déjà de faciliter l'éloignement de l'auteur des violences (conjoint ou concubin) du domicile de la victime, à tous les stades de la procédure.

<i>RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION</i>	<i>SUITES DONNÉES À CES RECOMMANDATIONS</i>
D'autres recommandations de la délégation tendant à inciter les pouvoirs publics à entreprendre des actions destinées à susciter une prise de conscience de l'opinion publique et des différents intervenants et à améliorer l'efficacité de l'accueil et de la prise en charge des victimes : 9. Se doter rapidement des moyens statistiques sexués permettant de chiffrer les infractions liées aux violences au sein du couple, ce qui n'est pas possible actuellement. 10. Actualiser les résultats de l'enquête nationale sur les violences envers les femmes en France (ENVEFF), qui date de 2000, afin de disposer d'un état des lieux le plus exhaustif et récent possible de manière à mieux mesurer les violences dont les femmes sont les victimes.	A la suite des recommandations de l'Observatoire national de la délinquance (OND), l'INSEE et l'INHES préparent le lancement, en 2007, d'une véritable enquête de victimation au sens des enquêtes nationales anglo-saxonnes. Une telle enquête suppose de mobiliser un échantillon important de répondants (plus de 10.000 répondants), un protocole qui ménage la confidentialité des réponses et la sensibilité des enquêtés. S'inscrivant dans la continuité des enquêtes 2005 et 2006 pour ce qui est des atteintes aux biens, elle abordera également les violences aux personnes. Les résultats sont attendus pour 2007. Enfin, la ministre chargée des droits des femmes a demandé l'intégration de la dimension sexuée dans les analyses liées à l'enquête « violences et santé » lancée en 2005 par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). Les données chiffrées, concernant les homicides uniquement, ont été complétées par une enquête sur deux années (2003-2004), réalisée à la demande du ministère en charge de la parité par l'ENSEA Junior Etudes, recensant les morts violentes survenues au sein du couple. Une femme meurt tous les quatre jours. Par ailleurs, la réalité des violences révélées par l'enquête ENVEFF a été confirmée pour La Réunion en 2004. Une enquête similaire menée en 2002 et 2003 en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie a révélé que les pressions psychologiques, le harcèlement et les agressions verbales sont cinq fois plus importantes qu'en métropole et des taux de violences physiques et sexuelles dans l'enfance et l'adolescence particulièrement élevés dans ces deux Pays d'Outre-mer (POM).

RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION	SUITES DONNÉES À CES RECOMMANDATIONS
11. Réaliser des études sur l'influence de certains phénomènes sur la violence masculine à l'égard des femmes, tels que la pornographie, la prostitution ou la consommation d'alcool. 12. Conduire une étude sur le coût budgétaire et le coût social des violences au sein du couple, notamment leurs conséquences en matière d'arrêts de travail, d'assurance, de protection policière, de soins, de traitement judiciaire, de logement, de prise en charge des enfants, etc., ce coût étant aujourd'hui totalement inconnu. 13. Engager rapidement des négociations afin de faire de 2006 une année de lutte contre les violences au sein du couple dans l'ensemble des 25 États membres de l'Union européenne, voire dans les États membres du Conseil de l'Europe, conformément à la recommandation 1681 (2004) de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 8 octobre 2004.	Le Recensement national sur les morts violentes survenues au sein du couple en 2003 et 2004 fait état d'une corrélation importante entre les violences intrafamiliales et l'état d'ébriété. En effet, cette étude a permis de montrer que, dans près d'un cas sur trois (29 %), la consommation d'alcool était invoquée lors des meurtres ou assassinats entre partenaires. S'ajoutent également 9 % de cas où l'auteur avait consommé des substances illicites. Une étude a également été confiée au Centre de recherches économiques, sociologiques et de gestion, équipe faisant partie du LEM (UMR, CNRS 8179), établissement rattaché à l'Institut catholique de Lille, afin d'examiner la faisabilité d'une étude économique des violences au sein du couple, en France. Cette première étape sera finalisée dans un rapport fin 2006. Une première évaluation du coût des violences au sein du couple sera ensuite disponible en 2007. La déclaration adoptée à l'issue du 3^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement des 46 pays membres du Conseil de l'Europe invite cette organisation à « <i>mettre en place une Task force chargée d'évaluer les progrès accomplis au niveau national et d'établir des instruments destinés à quantifier les développements observés au niveau paneuropéen en vue de formuler des propositions d'action</i> » et enfin, à « <i>préparer et mettre en œuvre une campagne paneuropéenne pour combattre la violence contre les femmes, y compris la violence domestique, en étroite coopération avec d'autres acteurs européens et nationaux, y compris les organisations non gouvernementales</i> ». Les huit membres de la Task force ont été nommés récemment par le Comité des ministres, l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Une de leurs tâches consistera à préparer le lancement de ladite campagne du Conseil de l'Europe. Le lancement de cette campagne est prévu pour novembre 2006 et devrait se poursuivre jusqu'en 2008. Au sein de l'Union européenne, le dossier « violences envers les femmes » a été traité par l'ensemble des présidences depuis plusieurs années. La France a manifesté son adhésion aux lignes d'action retenues : le renforcement du

RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION	SUITES DONNÉES À CES RECOMMANDATIONS
14. Coordonner le réseau d'accueil et de prise en charge des victimes de violences au sein du couple, en y intégrant les collectivités territoriales, les communes en particulier. 15. Accroître, dans les plus brefs délais, la présence des permanences d'associations d'aide aux victimes au sein des commissariats. 16. Mieux sensibiliser les magistrats à la problématique des femmes victimes de violence de la part de leur conjoint, en leur dispensant une formation ciblée sur la prise en charge des victimes.	partenariat dans la lutte contre les violences, la mise au point d'indicateurs pour mieux cerner le phénomène dans une perspective européenne. A ce jour, le rôle de l'Union européenne consiste essentiellement à favoriser l'amélioration des pratiques institutionnelles des États membres par le biais d'échanges d'informations. Une circulaire du 24 mars 2005 a demandé aux préfets, en collaboration avec les collectivités territoriales et le secteur associatif, un diagnostic partagé des réponses offertes et des besoins à satisfaire en matière d'accueil, d'hébergement et de logement des femmes victimes de violences. Le résultat sera formalisé par des conventions passées entre l'État, les conseils généraux et les associations. En matière d'accueil et d'hébergement des femmes victimes de violence, la palette des dispositifs va être élargie grâce à un nouveau mode d'accueil en famille, actuellement au stade de l'expérimentation dans plusieurs départements. Le 25 mai 2005, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a signé une convention avec l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) qui a pour objectif la mise en place de points d'accueil dans les commissariats et brigades assurés par des associations d'aide aux victimes. Aussi, 30 travailleurs sociaux oeuvrent déjà au sein des services de police et de gendarmerie. Dans le prolongement de cette démarche, le ministère de l'intérieur a signé le 7 mars 2006 avec la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF) et le Centre national d'information sur les droits des femmes et de la famille (CNIDFF) une convention destinée à améliorer l'accueil, l'accompagnement et la prise en charge des femmes victimes de violences au sein du couple. Cette convention a pour but de créer un véritable partenariat entre ces associations et les forces de sécurité qui ira de la formation des policiers et des gendarmes jusqu'à la présence dans les locaux des forces de sécurité dans certains cas. Le plan global 2005-2007 « <i>Dix mesures pour l'autonomie des femmes</i> » préconise le renforcement des formations transdisciplinaires, initiales et continues, incluant la problématique des violences conjugales, pour les policiers, gendarmes, intervenants sociaux, professionnels de santé et magistrats. Par ailleurs, le <i>Guide de</i>

RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION	SUITES DONNÉES À CES RECOMMANDATIONS
17. Privilégier la formation continue plutôt que la formation initiale pour les modules de formation organisés en direction des policiers, des gendarmes, des magistrats ou des personnels médicaux, l'accueil et la prise en charge de femmes victimes de violences au sein de leur couple nécessitant une grande maturité professionnelle et humaine. 18. Mettre en place, en relation avec les associations, des formations, notamment sous la forme de groupes de parole, destinées aux hommes violents afin que ceux-ci disposent des moyens leur permettant de mener une réflexion sur les causes de leur comportement.	<i>l'action publique</i>, diffusé depuis 2004, leur est particulièrement destiné. Il s'agit d'un véritable outil de sensibilisation des professionnels qui met l'accent sur la nécessité de renforcer le partenariat entre les magistrats du parquet et du siège. Enfin, en 2005, l'École nationale de la magistrature a intégré dans sa formation initiale un module destiné à sensibiliser les futurs magistrats à la situation particulière de la victime dans le processus pénal. Cela doit également leur permettre d'acquérir une meilleure connaissance des dispositifs associatifs et institutionnels en la matière. La délégation aux victimes, inaugurée le 11 octobre 2005 par le ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, pourra désormais être consultée sur les programmes de formation continue dispensée aux policiers et aux gendarmes. Dès décembre 2005, une centaine d'officiers de la gendarmerie bénéficieront d'une formation nationale comprenant des séances de sensibilisation à l'intervention dans le cadre de violences conjugales. Par ailleurs, une brochure à destination de l'ensemble des professionnels qui assistent les victimes lors de leurs démarches initiales a été publiée à l'initiative du ministère délégué à la cohésion sociale et à la parité, en novembre dernier, et doit conduire au renforcement des partenariats sociaux. Quelques associations sont d'ores et déjà financées pour ce faire au plan national et local. Un groupe de travail <i>ad hoc</i> va être mis en place à la demande de la ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité. Il est chargé d'évaluer les progrès en matière d'efficacité des dispositifs et de nombre d'hommes suivis.

3. La saisine de la délégation par la commission des lois sur dix propositions de loi relatives à la parité en politique

Au cours de sa réunion du mercredi 8 février 2006, la commission des lois a décidé, suivant la proposition de son président, M. Jean-Jacques Hyest, de saisir la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes des dix propositions de loi suivantes :

- n° 51 rectifiée (2004-2005) de Mme Valérie Létard tendant à instaurer la parité dans les fonctions exécutives municipales et à faciliter l'exercice de ces fonctions ;

- n° 147 (2004-2005) de Mme Gisèle Gautier tendant à établir la parité entre les femmes et les hommes dans les exécutifs des collectivités territoriales élues au scrutin de liste ;

- n° 226 (2004-2005) de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et ses collègues du groupe communiste républicain et citoyen tendant à appliquer la loi sur la parité à l'ensemble des élections municipales ainsi qu'au sein des exécutifs municipaux ;

- n° 269 (2004-2005) de M. Jean-Louis Masson relative à l'élection des conseillers généraux et remplaçant les cantons par des circonscriptions cantonales calquées sur les intercommunalités à fiscalité propre ;

- n° 323 (2004-2005) de Mme Gisèle Gautier tendant à accroître la place des femmes dans le collège électoral des sénateurs ;

- n° 505 (2004-2005) de M. Jean-Louis Masson tendant à rétablir le scrutin proportionnel avec obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs ;

- n° 88 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson introduisant une obligation de candidature préalable et le respect d'un seuil de parité pour les élections municipales dans les communes de moins de 3.500 habitants ;

- n° 136 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson relative aux communes de plus de 3.500 habitants et tendant à instaurer une obligation de parité pour l'élection des adjoints au maire, à organiser la désignation des délégués dans les intercommunalités à fiscalité propre selon une représentation proportionnelle avec obligation de parité, à assurer la représentation des listes minoritaires dès le premier tour des élections municipales et à clarifier les choix au second tour ;

- n° 153 (2005-2006) de Mme Muguette Dini visant à renforcer la parité dans les élections municipales, cantonales, législatives, sénatoriales et dans les exécutifs locaux et établissements publics de coopération intercommunale ;

- n° 169 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson tendant à instaurer une obligation minimale de parité pour l'élection des sénateurs dans les départements où le scrutin majoritaire est appliqué.

A la suite de cette saisine, la délégation a désigné, au cours de sa réunion du mardi 28 février 2006, Mme Catherine Troendle comme rapporteur de ces dix propositions de loi concernant toutes le thème de la parité en politique.

Puis elle a entamé un large programme d'auditions sur ce thème, qui se poursuivra à la fin de la session 2005-2006 et au début de la session 2006-2007. Dans ce cadre, elle a d'ores et déjà entendu Mme Marie-Jo Zimmermann, en sa qualité de rapporteure générale de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, ainsi que des représentants des différentes associations d'élus : Association des régions de France (ARF), Assemblée des départements de France (ADF), Association des maires ruraux de France (AMRF), Association des petites villes de France (APVF), Fédération des maires des villes moyennes (FMVM), Association des maires des grandes villes de France (AMGVF). Mme Gisèle Gautier, présidente et Mme Catherine Troendle, rapporteur, ont en outre tenu une réunion de travail avec des représentants du ministère de l'intérieur, le 6 avril 2006.

II. L'ACTIVITÉ INTERNATIONALE DE LA DÉLÉGATION

A. LES RENCONTRES INTERNATIONALES

La présidente de la délégation, Mme Gisèle Gautier, ainsi que plusieurs autres de ses membres, ont participé à diverses réunions internationales concernant les femmes.

1. La réunion au Sénat du Comité de coordination du Forum euroméditerranéen des femmes parlementaires (23 septembre 2005)

A l'initiative de Mme Gisèle Gautier et à l'invitation de M. Christian Poncelet, Président du Sénat, le Comité de coordination du Forum euroméditerranéen des femmes parlementaires s'est réuni le 23 septembre 2005 à Paris, au Sénat, pour répondre à une demande formulée par plusieurs parlementaires ayant participé aux précédents travaux du Forum, lequel trouvait son origine dans le processus de coopération euroméditerranéenne initié par la déclaration de la Conférence de Barcelone en 1995.

Cette réunion, tenue sous la présidence de Mme Gisèle Gautier, avait pour objet d'évaluer la place du Forum dans le nouvel environnement institutionnel euroméditerranéen et de réfléchir aux initiatives qui pourraient être prises dans ce contexte.

Outre les deux représentantes du Parlement français, Mme Béatrice Vernaudo, députée, et Mme Gisèle Gautier, sénatrice, ont participé à la réunion du Comité de coordination : une représentante du Parlement égyptien, Mme Eglal Hafez, membre du Conseil de la Shoura, deux représentantes du Parlement espagnol, Mme Soledad Becerril, membre du Sénat, et Mme Carmen Quintanilla, membre du Congrès des députés, deux représentantes du Parlement italien, Mme Gabriella Pistone, membre de la Chambre des députés, et Mme Rossana Boldi, membre du Sénat, une représentante du Parlement marocain, Mme Nazha Bouali, membre de la Chambre des représentants, et deux représentantes du Parlement tunisien, Mme Habiba Messabi, membre de la Chambre des députés et Mme Naziha Zarrouk, membre de la Chambre des conseillers. M. Robert Del Picchia, sénateur, a également été associé à cette réunion en sa qualité de membre de l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne (APEM).

Au cours de sa réunion, tout en regrettant l'absence d'une véritable évaluation des travaux du Forum et des répercussions concrètes de ses résolutions, le Comité de coordination a souligné l'intérêt et la richesse des échanges intervenus lors des précédentes réunions plénières, tenues successivement à Naples en 2000, à La Valette en 2001, à Madrid en 2002 et à Amman en 2003.

Par ailleurs, le Comité de coordination a constaté que le cadre institutionnel de la coopération euroméditerranéenne avait évolué depuis la dernière réunion du Forum à Amman en 2003, avec, en particulier, la création de l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne (APEM) survenue en 2004.

Au vu des décisions de la réunion du Bureau de cette assemblée en date du 24 mai 2005, le Comité de coordination a notamment relevé qu'un « comité *ad hoc* » sur les droits des femmes était en cours de constitution au sein de l'APEM.

Suivant la suggestion de Mme Gisèle Gautier et de M. Robert Del Picchia, dans le souci d'une meilleure efficacité, afin d'éviter la multiplication d'institutions concurrentes dans le domaine de la coopération euroméditerranéenne, le Comité de coordination a envisagé qu'à l'avenir le Forum euroméditerranéen des femmes parlementaires puisse, en quelque sorte, s'intégrer au sein de l'APEM, institution internationale dont les moyens semblent mieux garantis que ceux du Forum.

Le Comité de coordination a donc considéré que l'acquis du Forum serait susceptible d'être recueilli par le « comité *ad hoc* » sur les droits des femmes, actuellement mis en place au sein de l'APEM, qui pourrait éventuellement reprendre l'appellation de « Forum euroméditerranéen des femmes parlementaires ».

A défaut d'une intégration du Forum en tant que tel au sein de l'APEM, le Comité de coordination a estimé que ce « comité *ad hoc* » pourrait être en mesure de poursuivre l'action entreprise par le Forum en faveur des droits des femmes, à condition toutefois que cette instance devienne une structure permanente, par exemple sous la forme d'une délégation, que les femmes parlementaires puissent y occuper une place prépondérante et que la représentation de tous les Parlements euroméditerranéens y soit garantie. Il s'agit en effet d'assurer la continuité, non seulement de l'expérience acquise jusqu'à présent par le Forum, mais aussi de sa représentativité.

A l'issue de sa réunion, le Comité de coordination a chargé sa présidente, Mme Gisèle Gautier, de rendre compte de ses travaux à M. Josep Borrell Fontelles, alors président de l'APEM, ainsi qu'aux présidents des assemblées parlementaires des différents pays membres du Forum.

2. Les travaux du Comité de coordination des femmes parlementaires de l'Union interparlementaire (UIP) à l'occasion de la 113^e assemblée de l'UIP à Genève (17 au 19 octobre 2005)

Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation, a participé aux travaux du Comité de coordination des femmes parlementaires de l'Union interparlementaire (UIP) à l'occasion de la 113^e assemblée de l'UIP tenue à Genève du 17 au 19 octobre 2005.

A la suite de ce déplacement, elle a effectué une communication devant la délégation le 22 novembre 2005, dont le compte rendu, publié au *Bulletin des commissions*, figure ci-dessous :

**COMPTE RENDU DE LA COMMUNICATION EN DÉLÉGATION
DE MME GISÈLE GAUTIER**

Mme Gisèle Gautier, présidente, a rappelé que l'UIP était une organisation internationale créée en 1899, dont le siège se trouve à Genève. Elle a fait observer que plus de 140 parlements nationaux étaient représentés à l'UIP, qui coopère également avec des organisations régionales et des organisations non gouvernementales. Elle a noté qu'une réunion de l'UIP, rassemblant entre 400 et 500 parlementaires du monde entier, nécessitait une organisation matérielle considérable. Elle a exposé les objectifs de cette organisation internationale : favoriser les contacts, la coordination et l'échange d'expériences entre les parlements et les parlementaires de tous pays ; examiner les questions d'intérêt international et se prononcer à leur sujet en vue de susciter une action des parlements et des parlementaires ; contribuer à la défense et à la promotion des droits de l'Homme, facteur essentiel de la démocratie parlementaire et du développement ; contribuer à une meilleure connaissance du fonctionnement des institutions représentatives ainsi qu'au renforcement et au développement de leurs moyens d'action. Elle a précisé que l'UIP travaillait en étroite collaboration avec l'ONU.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a rappelé qu'elle avait participé pour la première fois aux travaux de l'UIP, en qualité de suppléante, en 2004 au Mexique, sur le thème de la traite des êtres humains, qu'elle s'était également rendue à la réunion de Manille, aux Philippines, en 2005, et qu'elle effectuerait un déplacement pour assister à la réunion de Nairobi, au Kenya, en mai 2006, sur le thème des migrations et du développement.

Elle a indiqué que l'UIP était financée par ses membres en proportion de leur richesse nationale et qu'elle disposait d'un budget s'élevant à 10,55 millions de francs suisses en 2005. Elle a précisé que cette organisation internationale effectuait également des missions de coopération parlementaire en envoyant des fonctionnaires dans les pays s'ouvrant à la démocratie, à l'exemple de l'action entreprise par le Sénat français en faveur du parlement afghan. De même, a-t-elle ajouté, l'UIP est amenée à envoyer des médiateurs sur le terrain pour régler des problèmes ponctuels.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a fait observer que l'UIP adoptait régulièrement des résolutions visant à faire progresser le consensus international sur les Droits de l'homme. Elle a estimé qu'en dépit des interrogations qui pourraient apparaître sur la portée concrète de ces résolutions, il convenait de conserver une capacité de dénonciation, et a considéré vaine la politique de la « chaise vide ». A ce titre, elle a rappelé qu'elle avait pris la parole lors d'une précédente assemblée de l'UIP pour dénoncer l'insuffisante participation des femmes, rappelant qu'un pays pouvait être mis en demeure de désigner des femmes au sein de sa délégation. Elle a également noté que l'UIP encourageait les parlements nationaux à prendre des mesures normatives pouvant servir d'exemples pour des pays sans tradition démocratique ancienne. Elle a cité à cet égard des mesures visant à accroître le nombre de femmes parlementaires.

Concernant la participation des femmes aux travaux de l'UIP, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a souligné le rôle du comité de coordination des femmes parlementaires de l'UIP, officialisé en 1999. Elle a fait observer que ce comité de coordination était chargé d'établir des recommandations susceptibles d'être prises en compte par les résolutions finales de l'UIP. Elle a toutefois regretté que ces recommandations aient longtemps été présentées trop tardivement pour pouvoir être effectivement intégrées dans les résolutions finales. C'est pourquoi elle a obtenu, grâce à l'intérêt que M. Robert Del Picchia, président exécutif du groupe français, porte au comité de coordination des femmes parlementaires, que ce dernier se réunisse la veille de l'assemblée afin que ses recommandations puissent effectivement être prises en considération. Elle a ainsi indiqué que deux résolutions finales adoptées cette année

à Genève étaient directement inspirées des recommandations du comité de coordination, et a cité l'exemple d'une recommandation tendant à la mise en place, dans certains pays, d'un système d'alphabétisation en faveur des femmes immigrées ne connaissant pas la langue du pays d'accueil.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a toutefois regretté que les débats du comité de coordination ne soient pas mis en ligne sur le site Internet de l'UIP, et a plus généralement déploré l'insuffisance des moyens de fonctionnement et la faiblesse des effectifs du secrétariat. Elle a néanmoins noté avec satisfaction la participation croissante des femmes aux travaux de l'UIP et leur présence réelle dans les instances politiques. Elle a fait observer que le comité de coordination constituait un lieu d'échanges extrêmement enrichissants et que la durée du mandat, d'abord de deux ans comme suppléante, puis de deux ans comme titulaire, permettait à la fois l'acquisition par les participantes d'une réelle expérience et une rotation des femmes parlementaires au sein du comité. Elle a cependant formé le vœu qu'un guide méthodologique soit remis à chaque participant en raison de la complexité de la procédure en vigueur à l'UIP.

A l'issue de cet exposé, **Mmes Paulette Brisepierre et Annie David** se sont enquis de la langue de travail utilisée à l'UIP.

Mme Gisèle Printz a souhaité savoir combien de sénatrices françaises siégeaient à l'UIP.

Mme Catherine Troendle s'est interrogée sur leur mode de désignation.

Mme Paulette Brisepierre a souligné la prolifération des forums internationaux consacrés aux droits des femmes au cours des années écoulées et s'est interrogée à la fois sur le coût de ces instances et sur l'utilité de leur multiplication.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a indiqué qu'il n'existait aucune langue de travail à l'UIP, chaque participant s'exprimant dans sa langue, ce qui entraîne une certaine lourdeur des travaux d'interprétariat. Elle a considéré qu'il était indispensable que tous les États soient représentés à l'UIP, qui constituait le « bras parlementaire » de l'ONU, mais qu'une réflexion pourrait être engagée sur le nombre de parlementaires participant à ses travaux. Elle a rappelé que, pour lutter contre la prolifération des instances internationales consacrées aux droits des femmes, elle avait récemment proposé, lors de la réunion, au Sénat, du comité de coordination du Forum euroméditerranéen des femmes parlementaires, que ce Forum soit intégré au sein de l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne (APEM).

A cet égard, **Mme Paulette Brisepierre** a noté qu'il existait également une Assemblée parlementaire méditerranéenne (APM), rassemblant les seuls pays du bassin méditerranéen.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a indiqué que l'UIP avait également un rôle important en matière de promotion de la démocratie et a cité l'action entreprise en faveur des Droits de l'homme en Birmanie par Mme Camilla Buzzi, qui intervient régulièrement dans l'enceinte de l'UIP et que la délégation avait auditionnée au printemps 2004.

Elle a précisé que la délégation française à l'UIP comprenait neuf sénatrices. Elle a par ailleurs indiqué que l'association des secrétaires généraux des parlements se réunissait parallèlement à l'assemblée de l'UIP.

Elle a rappelé qu'elle était intervenue, l'an dernier, à l'UIP sur le thème des violences au sein du couple et avait cité la disposition législative française tendant à éloigner l'homme violent du domicile conjugal.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a par ailleurs indiqué que l'instance exécutive de l'UIP venait d'être en partie renouvelée, M. Pier Ferdinando Cassini, président de la Chambre des députés italienne, ayant été élu président du conseil exécutif pour trois ans, contre un candidat belge. De plus, elle a déclaré avoir suggéré qu'une femme devienne vice-présidente du conseil exécutif et proposé le nom d'une parlementaire namibienne qui a finalement été élue.

Enfin, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a annoncé que la prochaine assemblée de l'UIP aurait lieu à Nairobi, au Kenya, en mai 2006 et qu'à cette occasion, se réuniraient les trois commissions permanentes de l'UIP, respectivement consacrées à la paix et à la sécurité internationale, au développement durable et à l'environnement, et à la démocratie et aux Droits de l'homme, le comité de coordination des femmes parlementaires étant rattaché à cette dernière commission. Elle a précisé que les thèmes d'études retenus par les commissions en vue de l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée concernaient respectivement le rôle des parlements dans le renforcement de la lutte contre le trafic des armes légères et de petit calibre, ainsi que de leurs munitions, le rôle des parlements dans la gestion de l'environnement et la lutte contre la dégradation de l'environnement à l'échelle mondiale, et la promotion par les parlements d'une lutte efficace contre la violence à l'égard des femmes dans tous les domaines.

3. Le séminaire d'information organisé par l'UIP sur l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) à Genève (20 octobre 2005)

Mmes Christiane Hummel et Bariza Khiari, membres de la délégation, ont participé, le 20 octobre 2005, à Genève, à un séminaire d'information organisé dans le prolongement de la 113^e assemblée de l'UIP, sur le thème : « *Appliquer la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes – Le rôle des parlements et de leurs membres* ».

A la suite de ce déplacement, Mme Bariza Khiari a présenté devant la délégation, le 6 décembre 2005, une communication dont le compte rendu, publié au *Bulletin des commissions*, figure ci-après :

COMPTE RENDU DE LA COMMUNICATION EN DÉLÉGATION DE MME BARIZA KHIARI

Après avoir excusé l'absence de Mme Christiane Hummel, retenue par un grave problème familial, **Mme Bariza Khiari** a indiqué que dans le prolongement de la 113^e assemblée plénière de l'Union interparlementaire (IUP), un séminaire d'information avait été organisé au siège de l'IUP à Genève, le 20 octobre 2005, sur le thème : « *Appliquer la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes : le rôle des Parlements et de leurs membres* ». Elle a précisé que 32 délégations parlementaires représentant tous les continents avaient participé à cette réunion qui avait permis de faire le point sur la portée et l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, dite « CEDAW ».

Présentant cette convention, Mme Bariza Khiari a tout d'abord rappelé qu'il s'agissait d'un traité international qui occupe une place importante au sein des grands traités relatifs aux droits de la personne humaine élaborés sous l'égide des Nations unies. Il s'agit aujourd'hui - a-t-elle précisé - de l'instrument juridique international le plus complet concernant les droits des femmes, sa rédaction ayant marqué l'aboutissement de plus de trente années de travail. Adoptée en 1979 par l'Assemblée générale des Nations unies, la convention est entrée en vigueur en 1981. Au 15 septembre 2005, 180 États l'avaient ratifiée. Elle constitue donc, désormais, un texte de portée quasi universelle.

Analysant le champ d'application de cette convention par laquelle les États signataires s'engagent à poursuivre « *par tous les moyens appropriés et sans retard* » une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes, elle a insisté sur l'article 4 de ce texte qui autorise l'adoption, à titre provisoire, de « *mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes* », c'est-à-dire des mesures de « discrimination positive ».

Mme Bariza Khiari a ensuite dressé la liste thématique des « mesures appropriées » devant être prises par les États parties en vue de l'élimination des discriminations à l'égard des femmes en citant différents secteurs :

- le droit des femmes de participer à la vie politique, par le droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections ; auquel se rattache, par exemple, - a-t-elle observé – la législation française relative à la parité politique ;
- la possibilité pour les femmes d'occuper des emplois publics et d'exercer toutes les fonctions publiques, y compris au niveau international ;
- l'égalité des droits des femmes et des hommes en matière de nationalité, en évoquant, sur ce point, les avancées du droit marocain relatives au droit pour les femmes marocaines de transmettre leur nationalité à leurs enfants ;
- l'égalité des droits des femmes et des hommes pour l'accès à l'éducation ; l'élimination de la discrimination dans le domaine de l'emploi ou de l'accès aux soins de santé ;
- la prise en compte des problèmes particuliers des femmes rurales ;
- la reconnaissance à la femme, en matière de droit civil, d'une capacité juridique identique à celle de l'homme ; l'élimination de la discrimination en ce qui concerne le mariage et les rapports familiaux ; et enfin la répression du trafic des femmes et de l'exploitation de la prostitution.

Mme Bariza Khiari a ainsi noté la portée très complète et ambitieuse de cette convention, qui a pour objet d'éliminer les discriminations dans tous les domaines, avant de souligner l'importance toute particulière de ses stipulations pour certains pays en retard dans l'affirmation de l'égalité des chances entre les sexes.

Puis elle a évoqué les difficultés de l'application concrète de cette convention, en rappelant que le suivi et le contrôle de sa mise en œuvre avaient été confiés au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (« CEDAW »), chargé d'examiner les rapports périodiques présentés par les États parties sur l'application de la convention.

Elle a précisé que les États parties devaient présenter au comité, constitué de 23 experts indépendants élus pour quatre ans, des rapports périodiques sur l'application de la convention et les mesures adoptées pour donner effet à ses stipulations.

Elle a signalé que le comité pouvait en outre demander à un État partie, à titre exceptionnel, un rapport sur un problème particulier, en citant l'exemple du rapport particulier demandé à l'Argentine sur l'incidence de la crise économique sur la situation des femmes.

Faisant observer que les rapports au comité sont présentés par les Gouvernements, elle a souligné qu'il avait été fréquemment déploré, au cours du séminaire d'information, que les Parlements ne soient généralement pas associés à la préparation de ces rapports.

Puis **Mme Bariza Khiari** a précisé qu'une journée de travail était consacrée par le comité à l'examen de chaque rapport, avant d'exposer les difficultés que rencontre l'application de cette procédure de suivi : d'une part, certains États parties n'ont pas encore soumis de rapport au comité, près de 200 rapports au total en 2005 n'ayant pas été établis dans les délais prévus ; et d'autre part, le comité ne dispose pas de suffisamment de temps au cours de ses deux sessions annuelles pour examiner tous les rapports présentés.

Par ailleurs - a-t-elle noté - beaucoup d'États ont formulé des réserves en ratifiant la convention : à terme, les États doivent, en principe, modifier leur législation pour se mettre

en conformité avec leurs obligations internationales, mais, en pratique, peu d'États lèvent leurs réserves.

Mme Bariza Khiari a ensuite évoqué les procédures de recours et d'enquête instituées par le Protocole facultatif à la convention. En premier lieu, elle a présenté la procédure dite des « communications » qui permet à une femme ou un groupe de femmes s'estimant victime(s) d'une violation de ses (leurs) droits protégés par la convention, de présenter une plainte devant le comité : ce dernier examine à huis clos les « communications » jugées recevables ainsi que les observations présentées par les États intéressés à leur sujet, puis il transmet ses constatations et, le cas échéant, ses recommandations aux parties concernées. Elle a précisé que jusqu'à présent, seules, neuf plaintes avaient été enregistrées parmi les nombreux courriers reçus et que le comité ne s'était prononcé que sur deux plaintes seulement, dont l'une jugée irrecevable. Par ailleurs, elle a fait observer que la procédure était mise en œuvre uniquement par écrit, sur dossier, ce qui exclut les femmes qui n'ont pas accès à l'expression écrite.

Mme Bariza Khiari a ensuite mentionné la seconde procédure prévue par le Protocole facultatif, qui autorise le comité à mener une enquête s'il est informé d'atteintes graves ou systématiques aux droits des femmes dans un État partie à la convention, par exemple par l'intermédiaire d'une organisation non gouvernementale (ONG), en citant l'exemple d'une enquête menée sur les disparitions de jeunes femmes au Mexique.

Puis **Mme Bariza Khiari** a présenté plusieurs observations sur le cas particulier de l'application de la convention par la France.

La France – a-t-elle indiqué – a signé la convention le 17 juillet 1980 et l'a ratifiée le 14 décembre 1983 et a par la suite, signé et ratifié le Protocole facultatif ; notre pays a cependant formulé des réserves sur quatre articles de la convention concernant respectivement l'exercice commun de l'autorité parentale, les femmes et le monde rural, le choix du nom de famille et le mode de règlement des différends concernant l'application et l'interprétation de la convention.

Mme Bariza Khiari a précisé que le dernier rapport présenté par la France sur l'application de la convention datait de septembre 2002 et que le comité avait examiné conjointement les troisième, quatrième et cinquième rapports périodiques de la France en juillet 2003.

Elle a signalé que tout en se réjouissant d'un certain nombre d'éléments positifs concernant notamment les lois récentes sur la parité dans la vie politique, le comité avait formulé un certain nombre de recommandations, incitant notamment la France : à lever toutes ses réserves à la convention ; à développer la production de données statistiques relatives à la condition de la femme ; à améliorer l'accès des femmes aux postes de responsabilité ; à garantir l'accès des femmes à des emplois à temps plein et à promouvoir le principe de l'égalité salariale ; à relever l'âge minimum du mariage pour les filles de 15 à 18 ans ; à assurer une meilleure protection des femmes victimes de trafic ; à éliminer la discrimination à l'égard des migrantes ; à renforcer l'application de la convention dans les territoires d'outre-mer.

Mme Bariza Khiari a indiqué que dans son intervention, au nom de la délégation française, au cours du séminaire d'information, elle avait cependant mentionné les progrès effectués depuis lors par la France sur différents points, notamment avec la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et l'amélioration du statut des épouses d'artisans. En outre, elle a rappelé que le Sénat avait voté à l'unanimité, en mars 2005, dans le cadre de son ordre du jour réservé, une proposition de loi tendant à améliorer la répression de la violence au sein des couples, au sein de laquelle avait été introduit un amendement tendant à relever l'âge minimum du mariage des filles de 15 à 18 ans, également adopté à l'unanimité, ce qui répond justement à une préoccupation exprimée par le comité.

Elle a estimé que la situation ne pouvait pas pour autant être considérée comme pleinement satisfaisante, notamment en matière de parité politique et elle a regretté que le

Parlement n'ait pas été associé jusqu'ici à l'élaboration des rapports périodiques présentés par la France. Elle a rappelé qu'interrogée sur ce point, Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à l'intégration, avait proposé, au cours de son audition devant la délégation du Sénat aux droits des femmes, le 25 octobre 2005, de présenter le document rédigé sous l'autorité du Gouvernement aux délégations aux droits des femmes des assemblées parlementaires, en les incitant à réagir par écrit et avait suggéré l'organisation d'une éventuelle audition sur ce sujet.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a également souligné les insuffisances relevées par le comité, faisant observer que la France avait encore des progrès à faire en matière de lutte contre les discriminations à l'égard des femmes. Elle a ensuite insisté sur l'importance de la participation de la France à des réunions internationales telles que celle à laquelle avait assisté **Mme Bariza Khiari**. Celle-ci s'est associée à ce propos en considérant que la situation de la France, patrie des droits de l'Homme, était tout particulièrement observée au sein de ces instances.

Enfin, **Mme Anne-Marie Payet** a relaté sa participation au Réseau des femmes parlementaires de l'Océan indien et évoqué les principaux axes de la déclaration adoptée à Antananarivo à l'issue d'un séminaire du Réseau des femmes parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la francophonie sur l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, les 6 et 7 avril 2005.

4. La réunion constitutive de la commission *ad hoc* sur les droits des femmes de l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne (APEM) à Bruxelles (28 mars 2006)

Le 28 mars 2006, Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation, a participé, à Bruxelles, à la première réunion de la commission *ad hoc* pour les droits des femmes de l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne (APEM), à l'initiative de la présidente de cette commission, Mme Grazyna Ciemniak, députée polonaise.

Dans le cadre de cette réunion, elle est intervenue au cours du débat sur l'intégration éventuelle du Forum euroméditerranéen des femmes parlementaires à l'APEM, qui avait été inscrit à l'ordre du jour à la demande du bureau de l'APEM et à la suite du courrier envoyé par Mme Gisèle Gautier au président de l'APEM pour lui rendre compte des conclusions de la réunion du Comité de coordination du Forum, le 23 septembre 2005, à Paris.

Mme Grazyna Ciemniak, présidente de la commission *ad hoc*, a conclu ce débat en estimant que l'intégration du Forum au sein de l'APEM était, selon elle, « *impossible* ». Elle a néanmoins invité les membres du Forum, et en particulier Mme Gisèle Gautier, à participer aux réunions ultérieures de la commission *ad hoc* et a ajouté que cette dernière profiterait de l'expérience du Forum.

Mme Gisèle Gautier a cependant regretté que la présidente de la commission *ad hoc* ait conclu à l'impossibilité de l'intégration du Forum au sein de l'APEM et a souhaité que cette question puisse faire l'objet d'un réexamen au cours d'une réunion ultérieure de la commission *ad hoc*, ainsi

qu'elle l'a précisé à Mme Grazyna Ciemniak dans un courrier en date du 3 mai 2005.

5. Les travaux de la 114^e assemblée de l'Union interparlementaire à Nairobi (7 au 12 mai 2006)

Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation, a participé aux travaux de la 114^e assemblée de l'Union interparlementaire (UIP) à Nairobi, au Kenya, du 7 au 12 mai 2006, dans le cadre duquel ont notamment été abordées les questions de la lutte contre les violences à l'égard des femmes et du rôle des femmes dans la gestion de l'eau.

Elle a présenté une communication à la délégation sur ce déplacement le 7 juin 2006, dont le compte-rendu, publié au Bulletin des commissions, est reproduit ci-après :

COMPTE RENDU DE LA COMMUNICATION EN DÉLÉGATION DE MME GISÈLE GAUTIER

Mme Gisèle Gautier, présidente, a indiqué que l'UIP, créée en 1889, s'était réunie dans la capitale kényane en mai dernier, rassemblant environ 700 parlementaires représentant 118 Etats. Elle a rappelé que cette organisation internationale, dont le siège est à Genève, avait pour objectif d'œuvrer pour la paix et la coopération entre les peuples, ainsi que l'affermissement des institutions représentatives, et travaillait au renforcement de la démocratie parlementaire dans le monde, en étroite collaboration avec l'ONU et avec d'autres organisations internationales, intergouvernementales ou non gouvernementales.

Elle a noté que l'assemblée de l'UIP s'était dotée de trois commissions permanentes consacrant respectivement leurs travaux aux thèmes suivants : la paix et la sécurité internationale ; le développement durable, le financement et le commerce ; la démocratie et les droits de l'Homme. Elle a ajouté que l'UIP avait, au cours des dernières années, mis en place une conférence interparlementaire sur la sécurité et la coopération en Méditerranée et qu'elle s'était impliquée dans le processus de résolution du conflit à Chypre.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a présenté les sujets d'étude retenus par chacune des trois commissions permanentes à l'occasion de la 114^e assemblée :

- le rôle des Parlements dans le renforcement de la lutte contre le trafic des armes légères et de petit calibre, ainsi que de leurs munitions, pour la commission « paix et sécurité internationale » ;

- le rôle des Parlements dans la gestion de l'environnement et la lutte contre la dégradation de l'environnement à l'échelle mondiale, pour la commission « développement durable, financement et commerce » ;

- le rôle des Parlements dans la promotion d'une lutte efficace contre la violence à l'égard des femmes dans tous les domaines, pour la commission « démocratie et droits de l'Homme ».

Elle a fait observer que l'Arabie Saoudite, Bahreïn et l'Iran avaient émis des réserves, motivées par le respect des « traditions », sur les résolutions votées en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes, ainsi que sur l'équilibre à rechercher entre les sexes dans les dispositifs de maintien de la paix.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a indiqué être intervenue notamment dans le débat sur les travaux de la commission permanente « développement durable, financement et commerce », et plus particulièrement sur le rôle des femmes dans la gestion de l'eau. A ce sujet, elle a fait observer qu'il existait de grandes injustices au niveau mondial concernant l'utilisation de l'eau et que les femmes, notamment en Afrique, jouaient un rôle essentiel dans la production agricole, sans avoir la propriété de la terre. A titre d'illustration, elle a cité des études réalisées en Inde et au Népal, selon lesquelles seules 10 % des femmes agriculteurs étaient propriétaires de leur exploitation, cette proportion n'étant que de 5 % en Syrie, selon une autre étude. Elle a précisé qu'une résolution destinée à faciliter l'accès des femmes à la propriété terrienne avait été votée.

Elle a rappelé que, selon les chiffres rendus publics à l'occasion du Forum mondial de l'eau en mars 2006, à Mexico, une personne utilisait en moyenne chaque jour 47 litres d'eau en Afrique, 95 litres en Asie, 334 litres au Royaume-Uni et 578 litres aux Etats-Unis. Elle a souligné l'importance du rôle des femmes en matière de sensibilisation des enfants à une utilisation de l'eau plus économe. Elle a en effet indiqué que l'état des lieux dans ce domaine était catastrophique : 40 % de la population mondiale n'ayant pas accès à l'eau potable ou y ayant seulement un accès restreint, cette situation entraîne des conséquences dramatiques non seulement sur l'environnement, mais surtout sur la santé humaine ; 3.900 enfants meurent ainsi chaque jour dans le monde faute de disposer d'une eau de bonne qualité.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a ensuite abordé les travaux du comité de coordination de la Réunion des femmes parlementaires de l'UIP, officiellement reconnu dans les statuts de l'Union en 1999, qui compte une trentaine de membres. Elle a précisé que ce comité de coordination émettait des recommandations en amont de la réunion des commissions permanentes, afin qu'elles puissent être intégrées dans les résolutions de l'UIP. Elle a rappelé que la Réunion des femmes parlementaires visait notamment à favoriser l'accroissement du nombre des femmes parlementaires dans les délégations aux réunions interparlementaires, à favoriser une participation accrue des femmes parlementaires à tous les niveaux de responsabilité à l'UIP et à permettre aux femmes d'en apprendre davantage sur la situation des femmes dans leur propre région comme dans les autres régions. A cet égard, elle a indiqué qu'un planisphère était réalisé chaque année pour faire état de la progression du respect des droits des femmes, ce qui permet de sensibiliser à cette problématique les gouvernements et les opinions publiques, en identifiant les « bons » et les « mauvais élèves », la France ne figurant pas parmi les « premiers de la classe ».

Elle a mentionné certaines des réalisations de la Réunion des femmes parlementaires : une meilleure sensibilisation de l'UIP vis-à-vis des comportements discriminatoires fondés sur le sexe, des actions visant à proscrire la violence contre les femmes, une plus grande visibilité et une influence renforcée des femmes parlementaires, l'instauration d'un mécanisme permettant à la Réunion des femmes parlementaires de présenter ses travaux au conseil directeur et de lui soumettre des recommandations. Elle a également mentionné l'existence d'un groupe du partenariat entre hommes et femmes, dont les activités consistent notamment à contrôler la présence de femmes au sein des délégations participant aux assemblées de l'UIP, étant entendu que les parlements comportant des femmes en leur sein doivent compter au moins une femme dans leur délégation aux réunions statutaires, selon les statuts de l'Union. Elle a noté que les Emirats arabes unis avaient une nouvelle fois décliné l'invitation du groupe du partenariat à dialoguer de la question de la participation des femmes à la vie politique.

Mme Catherine Troendle s'est interrogée sur la portée des sanctions susceptibles d'être infligées aux Etats ne respectant pas les dispositions des statuts de l'UIP relatives à la représentation des femmes au sein de ses instances.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a insisté sur la nécessité d'appliquer ces sanctions, d'autant plus que les Etats mis en cause ne peuvent se permettre d'être exclus des réunions internationales.

M. Jean-Guy Branger a indiqué n'avoir pu se rendre à cette assemblée de l'UIP, à Nairobi, car il était retenu par une mission d'observation électorale en Azerbaïdjan. Il s'est enquis de la liste des pays qui n'avaient pas respecté leurs obligations en matière de représentation des femmes.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a indiqué qu'il s'agissait toujours des mêmes pays, mais qu'ils étaient cependant de moins en moins nombreux. Puis elle a évoqué un autre débat abordé lors de cette 114^e assemblée, celui du sida et des enfants, ce thème ayant été traité sous trois angles : la prévention, les traitements et les soins, et la protection et l'assistance pour les orphelins et les enfants vulnérables, 100 millions de personnes étant susceptibles d'être atteintes par cette maladie d'ici à 2010 dans le monde, en particulier dans certains Etats africains. Elle a indiqué que la suppression des frais de scolarité et des autres obstacles à la scolarisation avait été recommandée pour garantir l'accès à l'éducation des enfants affectés par le SIDA et que la question de l'accès aux traitements pour les enfants, notamment les nouveaux-nés, et du soutien aux mères séropositives avait été abordée.

Par ailleurs, elle a indiqué que le point d'urgence inscrit à l'ordre du jour de la 114^e assemblée avait concerné la lutte contre la famine et la pauvreté provoquées par la sécheresse en Afrique.

Enfin, elle a précisé que l'UIP aborderait, en octobre prochain, à Genève, la question du rôle des Parlements dans le contrôle des efforts accomplis pour atteindre les « Objectifs du Millénaire » pour le développement, en particulier en ce qui concerne le problème de la dette et l'éradication de la pauvreté et de la corruption.

B. L'ACCUEIL DE DÉLÉGATIONS ET DE PERSONNALITÉS ÉTRANGÈRES

1. La visite d'étude d'une délégation de parlementaires de l'Assemblée nationale du Liban (11 octobre 2005)

Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation, a reçu le 11 octobre 2005, dans le cadre d'une visite d'étude, une délégation de parlementaires de l'Assemblée nationale du Liban, composée de :

- M. Michel Moussa, ancien ministre chargé des relations avec le Parlement, ancien ministre de l'environnement, ancien ministre du travail et des affaires sociales, président de la commission des droits de l'homme et membre de la commission de la santé, du travail et des affaires sociales, membre du groupe d'amitié Liban-France ;

- Mme Gilberte Zouain, présidente de la commission de la femme et de l'enfant et membre de la commission de l'agriculture ;

- M. Abdallah Farhat, ancien ministre des affaires des déplacés, membre de la commission des affaires des déplacés et de la commission de l'économie, du commerce et de l'industrie, membre du groupe d'amitié Liban-Sénat français ;

- M. Nasser Nassrallah, membre de la commission de la défense nationale, de l'intérieur et des municipalités et de la commission des affaires étrangères ;

- M. Mustapha Allouche, membre de la commission de la jeunesse et des sports et de la commission des affaires des déplacés.

Ces parlementaires étaient accompagnés de M. Élie Khoury, directeur du programme du PNUD au parlement libanais.

Au cours de cette réunion de travail, les échanges ont notamment porté sur le problème des violences au sein des couples et l'existence de textes discriminatoires à l'égard des femmes en matière de droit civil.

2. L'audition de personnalités impliquées dans la lutte contre les violences faites aux femmes dans les territoires palestiniens organisée par le groupe d'études et de contacts sur les relations franco-palestiniennes (19 octobre 2005)

A l'invitation de M. Daniel Goulet, président du groupe sénatorial d'études et de contacts sur les relations franco-palestiniennes, Mme Gisèle Gautier, présidente, ainsi que Mmes Monique Cerisier ben Guiga et Christiane Kammermann, membres de la délégation, ont assisté, le 19 octobre 2005, à l'audition, organisée par ce groupe d'études, de deux personnalités impliquées dans la lutte contre les violences faites aux femmes dans les territoires palestiniens :

- Mme Hanan Abou Ghosh, directrice du *Women's center for legal aid and counselling*, association présente à titre consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations unies,

- et Mme Nurit Peled, israélienne, prix Sakharov du Parlement européen en 2001 et fondatrice du « Forum de parents pour la paix ».

3. La réunion de travail avec une délégation venant de Belgique et composée d'élue(s), de représentant(e)s des milieux associatifs et de Français(es) résidant en Belgique (9 décembre 2005)

A l'initiative de Mme Paulette Brisepierre, sénateur représentant les Français établis hors de France, et première vice-présidente de la délégation, Mme Gisèle Gautier, présidente, a reçu, le 9 décembre 2005, en compagnie de celle-ci et de Mme Christiane Kammermann, sénateur représentant également les Français établis hors de France et membre de la délégation, une délégation d'élus locaux et nationaux, de représentants des milieux associatifs et de Français résidant en Belgique, constituée de :

- M. André Arianoff, fonctionnaire ;
- Mme Jacqueline Bernard, avocate ;
- M. André Ceulemans, enseignant retraité ;
- Mme Louise Dauphin, chargée de communication ;

- Mme Claude de Meulemester, retraitée ;
- Mme Claudine de Meulenaere, fonctionnaire ;
- M. Daniel Ducarme, ministre d'Etat, député fédéral de Bruxelles ;
- Mme Marianne Fierens, employée ;
- M. Max Haberman, avocat au barreau de Bruxelles ;
- M. Christian Haeyaert, officier de police ;
- Mme Anne Hougardy-Bernard, fonctionnaire ;
- M. Bernard Lambrecht, conseiller politique ;
- Mme Anne Monseu, avocate ;
- Mme Consolata Mpemberi, cadre associatif ;
- Mme Marie Nzyganye, cadre associatif ;
- Mme Lökkhana Quaremme, directrice de communication ;
- Mme Geneviève Siquet, collaboratrice de député ;
- M. Alain Zenner, député bruxellois, avocat.

Au cours d'une réunion de travail, les échanges ont porté sur les travaux de la délégation et, notamment, sur les thèmes des violences à l'égard des femmes et des familles monoparentales et recomposées.

4. La réception donnée par M. le Président du Sénat, en l'honneur de Mme Ellen Johnson Sirleaf, présidente du Libéria (8 mars 2006)

A l'occasion de la Journée internationale de la femme, le 8 mars 2006, M. Christian Poncelet, président du Sénat, a organisé une réception en l'honneur de Mme Ellen Johnson Sirleaf, présidente du Libéria, et première femme élue à la tête d'un État africain.

Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation, était conviée à cette réception au cours de laquelle elle est intervenue pour poser une question à Mme Ellen Johnson Sirleaf. Après avoir évoqué le brillant parcours de la présidente du Libéria, elle a interrogé celle-ci sur son engagement récent en faveur de l'adoption et de l'application effective d'une loi sanctionnant le viol, jusqu'alors impuni au Libéria.

III. LES INTERVENTIONS DANS DES COLLOQUES ET LES ACTIVITÉS DIVERSES

A. LE COLLOQUE ORGANISÉ PAR LES DÉLÉGATIONS AUX DROITS DES FEMMES DU SÉNAT, DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL SUR LE THÈME : « DU MYTHE À LA RÉALITÉ : L'ÉGALITÉ DES CHANCES AU FÉMININ » (8 MARS 2006)

A l'occasion de la Journée internationale de la femme, le 8 mars 2006, les délégations aux droits des femmes du Sénat, de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social ont organisé conjointement un colloque sur le thème : « *Du mythe à la réalité : l'égalité des chances au féminin* ».

Après une allocution d'ouverture de Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, et la projection d'un film intitulé « *Les défricheurs* » de Mme Yasmina Benguigui, ce colloque a comporté trois « temps » de débat.

Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation du Sénat aux droits des femmes, a présidé le premier temps, consacré à l'orientation des filles et à l'élargissement du choix des filières, avec une introduction de Mme Marie-Christine Gaultier, présidente de la Chambre des métiers et de l'artisanat des Côtes d'Armor.

Le deuxième temps, présidé par Mme Françoise Vilain, présidente de la délégation aux droits des femmes du Conseil économique et social, portait sur l'insertion professionnelle des jeunes femmes et la prévention des discriminations avec, comme grand témoin, M. Louis Schweitzer, président de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

Enfin, le troisième temps, présidé par Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, concernait les actions menées en vue de favoriser le déroulement de carrière des femmes en intégrant leurs contraintes familiales, avec une présentation de Mme Catherine Ferrant, directrice de l'innovation sociale et de la diversité du groupe Total.

Ce colloque, qui s'est tenu au palais d'Iéna, siège du Conseil économique et social, s'est conclu par une allocution de M. Jacques Dermagne, président de cette assemblée. Ses actes ont fait l'objet d'une publication.

***B. L'AUDITION DE MME GISÈLE GAUTIER PAR LA DÉLÉGATION AUX
DROITS DES FEMMES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
(22 MARS 2006)***

Mme Gisèle Gautier, présidente, a été auditionnée, le 22 mars 2006, par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes du Conseil économique et social, à l'invitation de sa présidente, Mme Françoise Vilain, qui avait elle-même été entendue par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du Sénat, le 11 octobre 2005.

Au cours de cette audition, Mme Gisèle Gautier a présenté le rôle et les missions de la délégation aux droits des femmes du Sénat et évoqué ses travaux récents ou en cours.

ANNEXES DE LA PREMIÈRE PARTIE

Annexe 1 : Composition de la délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Annexe 2 : Activité de la délégation

Annexe 3 : Propositions de loi intéressant les droits des femmes déposées à l'initiative de membres de la délégation

Annexe 4 : Communiqués à la presse

ANNEXE 1

-

COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

58 sénatrices siègent actuellement au Sénat, dont elles représentent 17,5 % des effectifs.

Désignée le 13 octobre 2004, la Délégation du Sénat aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes comprend, aujourd'hui, 25 sénatrices et 11 sénateurs.

Sa composition est la suivante :

			Département	Groupe
Présidente				
Mme	Gisèle	GAUTIER	Loire-Atlantique	UC-UDF
Vice-présidents				
Mme	Paulette	BRISEPIERRE	Français établis hors de France	UMP
Mme	Janine	ROZIER	Loiret	UMP
M.	Patrice	GÉLARD	Seine-Maritime	UMP
Mme	Gisèle	PRINTZ	Moselle	Soc.
Mme	Annie	DAVID	Isère	CRC
M.	Yvon	COLLIN	Tarn-et-Garonne	RDSE
Secrétaires				
M.	Jean-Guy	BRANGER	Charente-Maritime	UMP
Mme	Joëlle	GARRIAUD-MAYLAM	Français établis hors de France	UMP
M.	Yannick	BODIN	Seine-et-Marne	Soc.
Mme	Yolande	BOYER	Finistère	Soc.
Membres				
Mme	Jacqueline	ALQUIER	Tarn	Soc.
M.	David	ASSOULINE	Paris	Soc.
Mme	Brigitte	BOUT	Pas-de-Calais	UMP
Mme	Claire-Lise	CAMPION	Essonne	Soc.
Mme	Monique	CERISIER ben GUIGA	Français établis hors de France	Soc.
M.	Gérard	CORNU	Eure-et-Loir	UMP
Mme	Isabelle	DEBRÉ	Hauts-de-Seine	UMP
Mme	Sylvie	DESMARESCAUX	Nord	NI
Mme	Muguette	DINI	Rhône	UC-UDF
Mme	Josette	DURRIEU	Hautes-Pyrénées	Soc.
M.	Alain	GOURNAC	Yvelines	UMP
Mme	Françoise	HENNERON	Pas-de-Calais	UMP
Mme	Christiane	HUMMEL	Var	UMP
Mme	Christiane	KAMMERMAN	Français établis hors de France	UMP
Mme	Bariza	KHIARI	Paris	Soc.
M.	Serge	LAGAUCHE	Val-de-Marne	Soc.
Mme	Elisabeth	LAMURE	Rhône	UMP
Mme	Hélène	LUC	Val-de-Marne	CRC
M.	Philippe	NACHBAR	Meurthe-et-Moselle	UMP

Mme	Anne-Marie	PAYET	La Réunion	UC-UDF
M.	Jacques	PELLETIER	Aisne	RDSE
Mme	Catherine	PROCACCIA	Val-de-Marne	UMP
Mme	Esther	SITTLER	Bas-Rhin	UMP
Mme	Catherine	TROENDLE	Haut-Rhin	UMP
M.	André	VALLET	Bouches-du-Rhône	UC-UDF

ANNEXE 2
-
ACTIVITÉ DE LA DÉLÉGATION

Du 11 octobre 2005 au 13 juin 2006, la délégation a tenu 23 réunions, d'une durée de 33 heures.

Son activité est retracée dans le calendrier ci-après :

<i>Vendredi 23 septembre 2005 9 h 30</i>	<i>Réunion au Sénat du Comité de coordination du Forum euroméditerranéen des femmes parlementaires.</i>
Mardi 11 octobre 2005 17 h 15	Audition de Mme Françoise Vilain, présidente de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes du Conseil économique et social.
<i>Mercredi 12 octobre 2005 8 h 30</i>	<i>Petit-déjeuner de travail du Bureau de la délégation.</i>
<i>Mercredi 19 octobre 2005 15 h 00</i>	<i>Invitation de M. Daniel Goulet, président du groupe d'études et de contacts sur les relations franco-palestiniennes : Auditions de personnalités impliquées dans la lutte contre les violences faites aux femmes dans les territoires palestiniens.</i>
<i>Jeudi 20 octobre 2005</i>	<i>Déplacement de Mmes Christiane Hummel et Bariza Khiari à Genève – Séminaire d'information de la CEDAW : « Appliquer la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes : le rôle des parlements et de leurs membres ».</i>
Mardi 25 octobre 2005 17 h 15	Audition de Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité.
Mardi 8 novembre 2005 17 h 15	Auditions sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement : - Mme Nicole Roth, sous-directrice ; - Mme Elisabeth Algava, ancienne chargée d'études. Institut national d'études démographiques (INED) : - M. Laurent Toulemon, directeur de recherches.

Mardi 15 novembre 2005 17 h 15	Audition sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : Délégation interministérielle à la famille : - M. Dominique de Legge, délégué interministériel, accompagné de Mme Géraldine Chicanot-Rousset, chargée de mission.
Mardi 22 novembre 2005 17 h 15	Communication de Mme Gisèle Gautier, présidente, à la suite de son déplacement à Genève à l'occasion de la 113^{ème} assemblée de l'UIP, sur les travaux du Comité de coordination des femmes parlementaires de l'UIP.
Mardi 29 novembre 2005 17 h 15	Auditions sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : Union nationale des associations familiales (UNAF) : - Mme Chantal Lebatard, administratrice. Confédération syndicale des familles (CSF) : - M. François Édouard, secrétaire général ; - Mme Patricia Augustin, secrétaire confédérale de la Fédération syndicale des familles monoparentales.
Mardi 6 décembre 2005 17 h 15	- Audition sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) : - M. Frédéric Marinacce, directeur des prestations familiales ; - Mme Hélène Paris, directrice des statistiques, études et recherches. - Communication de Mme Bariza Khiari sur son déplacement à Genève avec Mme Christiane Hummel, à l'occasion d'un séminaire d'information organisé par l'Union interparlementaire (UIP) sur l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).

<i>Vendredi 9 décembre 2005</i>	<i>Réunion de travail avec une délégation venant de Belgique et composée d'élue(s), de représentant(e)s des milieux associatifs et de Français(e)s résidant en Belgique.</i>
Mercredi 18 janvier 2006 14 h 30	Auditions sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : SOS Papa : - M. Alain Cazenave, président, accompagné de M. Gérard Révérend, membre du bureau national. Mouvement de la condition paternelle : - Stéphane Ditchév, secrétaire général.
Mercredi 25 janvier 2006 14 h 30	Audition sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : Mme Claire Brisset, Défenseure des enfants.
Mardi 7 février 2006 17 h 15	Auditions sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : - Mmes Hélène Poivey-Leclercq et Marie-Claude Habauzit-Detilleux, membres du Conseil national des barreaux ; - Mme Laurence Mariani et M. Olivier Cousi, membres du Conseil de l'Ordre des avocats de Paris ; - Mme Marie-Dominique Bedou-Cabau, ancien Bâtonnier du Val-de-Marne, membre du bureau de la Conférence des Bâtonniers ; - Mme Nadine Duval, ancien bâtonnier de Compiègne, membre de la Conférence des bâtonniers.
Mardi 21 février 2006 17 h 15	Auditions sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : Mme Anne-Marie Lemarinier, vice-présidente, responsable du service des affaires familiales, et Mme Morgane Le Douarin, juge aux affaires familiales, au Tribunal de Grande Instance de Paris.

Mardi 28 février 2006 17 h 15	1. A la suite de la saisine de la Délégation par la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, nomination d'un rapporteur sur les propositions de loi : - n° 51 rectifiée (2004-2005) de Mme Valérie Létard tendant à instaurer la parité dans les fonctions exécutives municipales et à faciliter l'exercice de ces fonctions ; - n° 147 (2004-2005) de Mme Gisèle Gautier tendant à établir la parité entre les femmes et les hommes dans les exécutifs des collectivités territoriales élues au scrutin de liste ; - n° 226 (2004-2005) de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et ses collègues du groupe communiste républicain et citoyen tendant à appliquer la loi sur la parité à l'ensemble des élections municipales ainsi qu'au sein des exécutifs municipaux ; - n° 269 (2004-2005) de M. Jean-Louis Masson relative à l'élection des conseillers généraux et remplaçant les cantons par des circonscriptions cantonales calquées sur les intercommunalités à fiscalité propre ; - n° 323 (2004-2005) de Mme Gisèle Gautier tendant à accroître la place des femmes dans le collège électoral des sénateurs ; - n° 505 (2004-2005) de M. Jean-Louis Masson tendant à rétablir le scrutin proportionnel avec obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs ; - n° 88 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson introduisant une obligation de candidature préalable et le respect d'un seuil de parité pour les élections municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants ; - n° 136 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson relative aux communes de plus de 3 500 habitants et tendant à instaurer une obligation de parité pour l'élection des adjoints au maire, à organiser la désignation des délégués dans les intercommunalités à fiscalité propre selon une représentation proportionnelle avec obligation de parité, à assurer la représentation des listes minoritaires dès le premier tour des élections municipales et à clarifier les choix au second tour ;
--	---

	- n° 153 (2005-2006) de Mme Mugnette Dini visant à renforcer la parité dans les élections municipales, cantonales, législatives, sénatoriales et dans les exécutifs locaux et établissements publics de coopération intercommunale ; - n° 169 (2005-2006) de M. Jean-Louis Masson tendant à instaurer une obligation minimale de parité pour l'élection des sénateurs dans les départements où le scrutin majoritaire est appliqué. 2. Audition sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : M. Martin Hirsch, maître des requêtes au Conseil d'État, président d'Emmaüs France.
Mardi 7 mars 2006 16 h 15	Audition sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : Mme Josèphe Mercier, présidente de la Fédération nationale solidarité femmes, accompagnée de Mmes Marie-Dominique de Suremain, directrice de la veille, et Christine Clamens, directrice des ressources humaines et du service de la formation professionnelle.
<i>Mercredi 8 mars 2006</i>	<i>Colloque organisé par les délégations aux droits des femmes du Sénat, de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social : « Du mythe à la réalité, l'égalité des chances au féminin » (Palais d'Iéna).</i>
Mardi 14 mars 2006 16 h 15	Auditions publiques sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : <i>Table ronde avec :</i> - M. Stéphane Clerget, pédopsychiatre ; - Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, membre du Haut Conseil de la population et de la famille, doyen de la faculté de droit de l'université de Lille 2 ; - Mme Annie Guilberteaud, directrice générale, Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles ; - M. Didier Le Gall, professeur de sociologie à l'université de Caen ; - Mme Jacqueline Phelip, présidente de l'association « L'enfant d'abord ».

Mardi 21 mars 2006 17 h 15	Audition sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : Mme Fatima Lalem, membre du bureau national du Mouvement français pour le planning familial
<i>Mercredi 22 mars 2006</i>	<i>Audition de Mme Gisèle Gautier par la Délégation aux droits des femmes du Conseil économique et social.</i>
<i>Mardi 28 mars 2006</i>	<i>Déplacement de Mme Gisèle Gautier à Bruxelles : participation à la réunion constitutive de la commission ad hoc sur les droits des femmes de l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne (APEM).</i>
Mardi 28 mars 2006 17 h 15	Audition sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : Association des parents et futurs parents gays et lesbiens (APGL) : Mme Mireille Brioude, membre, M. Mathieu Peycéré, responsable juridique, et M. Franck Tanguy, porte-parole.
Mardi 11 avril 2006 17 h 15	Audition sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : M. Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice.
<i>Jeudi 13 avril 2006</i>	<i>Familles monoparentales et familles recomposées :</i> <i>Déplacement à Dunkerque : visite d'établissements accueillant des femmes seules avec leurs enfants et table ronde avec des responsables d'associations menant des actions en faveur des familles monoparentales.</i>
Mardi 2 mai 2006 16 h 30	Audition sur les propositions de loi relatives à la parité en politique : Mme Marie-Jo Zimmermann, rapporteure générale de l'Observatoire de la parité entre les hommes et les femmes.

Mercredi 3 mai 2006 16 h 30	Audition sur le thème des familles monoparentales et familles recomposées : M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille.
Mardi 16 mai 2006 17 h 00	Auditions sur les propositions de loi relatives à la parité en politique : Association des régions de France (ARF) - Mme Naïma Charaï, conseillère régionale d'Aquitaine ; Assemblée des départements de France (ADF) - Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, présidente du conseil général de la Haute-Vienne ; - M. Gérard Dériot, président du conseil général de l'Allier.
Mardi 30 mai 2006 16 h 30	Auditions sur les propositions de loi relatives à la parité en politique : <i>Table ronde avec des représentants d'associations de maires :</i> Association des maires ruraux de France (AMRF) : - M. Gérard Pelletier, président, maire de Raze ; - M. Pierre-Yves Collombat, premier vice-président, adjoint au maire de Figanières ; Association des petites villes de France (APVF) : - Mme Yolande Boyer, vice-présidente, maire de Châteaulin ; Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) : - M. Bruno Bourg-Broc, président, maire de Châlons-en-Champagne.

Mardi 7 juin 2006 15 h 45	1. Communication de Mme Gisèle Gautier, présidente, sur son déplacement à Nairobi, à l'occasion de la 114^e assemblée de l'Union interparlementaire (UIP) ; 2. Audition sur les propositions de loi relatives à la parité en politique : Mme Fabienne Keller, membre du bureau de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), maire de Strasbourg.
Mardi 13 juin 2006 17 h 15	Examen du rapport d'activité 2005-2006, portant, notamment, sur les familles monoparentales et les familles recomposées.

ANNEXE 3

-

PROPOSITIONS DE LOI INTÉRESSANT LES DROITS DES FEMMES DÉPOSÉES À L'INITIATIVE DE MEMBRES DE LA DÉLÉGATION

**Propositions de loi intéressant les droits des femmes
déposées à l'initiative de membres de la délégation
au cours de la session 2005-2006**

INTITULÉ	n°	Date de dépôt	Groupe	Premier signataire membre de la délégation
Proposition de loi tendant à lutter contre les nouvelles formes d'esclavage	89	21 novembre 2005	UC-UDF	Mme Gisèle Gautier
Proposition de loi visant à renforcer la parité dans les élections municipales, cantonales, législatives, sénatoriales et dans les exécutifs locaux et établissements publics de coopération internationale	153	6 janvier 2006	UC-UDF	Mme Muguette Dini

ANNEXE 4
-
COMMUNIQUÉS À LA PRESSE

Liste des communiqués à la presse diffusés par la délégation

♦ **Communiqué du 24 novembre 2005** : A l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, Mme Gisèle Gautier dépose une proposition de loi tendant à lutter contre l'esclavage domestique.

♦ **Communiqué du 5 janvier 2006** : Parité dans les exécutifs locaux : la délégation du Sénat aux droits des femmes se réjouit de l'annonce du chef de l'État.

♦ **Communiqué du 21 février 2006** : Lutte contre les violences au sein des couples : Mme Gisèle Gautier se félicite de l'adoption en deuxième lecture par l'Assemblée nationale d'un texte d'initiative sénatoriale.

♦ **Communiqué du 9 mars 2006** : Familles monoparentales et recomposées : la délégation du Sénat aux droits des femmes organise des auditions ouvertes à la presse.

♦ **Communiqué du 7 avril 2006** : Déplacement à Dunkerque de la délégation du Sénat aux droits des femmes le jeudi 13 avril 2006.

♦ **Communiqué du 22 mai 2006** : La délégation du Sénat aux droits des femmes s'inquiète de la perspective de l'organisation d'un « Mondial de la prostitution » en marge de la prochaine Coupe du monde de football.

DEUXIÈME PARTIE

LES FAMILLES MONOPARENTALES ET LES FAMILLES RECOMPOSÉES

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Depuis quelques décennies, la société française est marquée par de profondes mutations des structures familiales.

Le modèle familial traditionnel, fondé sur un couple composé d'une femme et d'un homme unis par les liens du mariage et ayant des enfants communs, n'est certes pas contesté, mais ne constitue plus dans les faits le seul mode d'organisation de la vie familiale. Moins stables qu'autrefois, les couples, mariés ou non, sont affectés par des séparations de plus en plus fréquentes : environ une union sur trois, voire une sur deux en région parisienne, s'achève aujourd'hui par une rupture.

Il en résulte un accroissement considérable du nombre de familles monoparentales, alors que pendant longtemps celles-ci n'avaient représenté qu'une faible proportion de l'ensemble des familles, la monoparentalité étant autrefois pour l'essentiel issue du veuvage. En 1999, date du dernier recensement, on dénombrait 1,5 million de familles monoparentales, soit plus du double qu'au début des années 1960. Près d'une famille sur cinq était une famille monoparentale et 15 % des enfants, c'est-à-dire 2,4 millions au total, vivaient au sein d'une telle famille.

Ce développement de la monoparentalité va de pair avec la multiplication des recompositions familiales, car la monoparentalité n'est le plus souvent qu'une situation transitoire et les parents qui se sont séparés assez jeunes reprennent généralement au bout d'un certain temps une vie de couple avec un nouveau conjoint ou compagnon. En 1999, la France comptait plus de 700 000 familles recomposées, soit 8 % de l'ensemble des familles, ce qui représente une hausse de près de 10 % par rapport au précédent recensement de 1990. 1,5 million d'enfants vivaient alors dans une famille recomposée, soit 8,7 % des enfants.

Frappée par l'ampleur de ces modifications des structures familiales, votre délégation aux droits des femmes a constaté que la monoparentalité concernait au premier chef les femmes qui se voient confier, dans la très grande majorité des cas, la garde des enfants après la séparation du couple. Parmi les 25 % d'enfants qui vivent aujourd'hui avec un seul de leurs parents, 85 % vivent en effet avec leur mère, plus d'un tiers de ces derniers ne voyant d'ailleurs plus jamais leur père.

À bien des occasions, les membres de la délégation ont pu percevoir les nombreuses difficultés rencontrées par ces familles monoparentales dans leur vie quotidienne, par exemple en ce qui concerne l'organisation de la garde des enfants et l'exercice du droit de visite et d'hébergement de l'autre parent. Ils se sont également rendu compte, sur le terrain, que ces familles étaient plus fréquemment confrontées que d'autres à des difficultés financières et sociales, et bien souvent à la précarité.

Telles sont les raisons qui ont conduit votre délégation aux droits des femmes à retenir le sujet des familles monoparentales et recomposées comme thème d'étude et de réflexion pour l'année parlementaire 2005-2006.

*

La délégation a mené à bien un large programme d'auditions sur ce thème. Elle a entendu 37 personnes au total au cours de 15 réunions : statisticiens, responsables de différentes institutions, représentants de nombreuses associations, avocats, juges, professeur de droit, sociologue, pédopsychiatre... En conclusion, elle a procédé à l'audition de M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille.

À travers ces auditions, la délégation s'est bien entendu intéressée prioritairement à la situation des femmes mères de familles monoparentales ou recomposées, mais elle a aussi souhaité connaître le point de vue des hommes, notamment en rencontrant plusieurs représentants d'associations de pères. Elle a en outre porté une attention particulière à la situation des enfants qui se trouvent naturellement au cœur des problèmes posés par l'évolution des structures familiales, par exemple en consacrant l'une de ses réunions à l'audition de Mme Claire Brisset, Défenseure des enfants.

À l'initiative de Mme Sylvie Desmarescaux, membre de la délégation, Mme Gisèle Gautier, présidente, et plusieurs autres membres de la délégation ont par ailleurs effectué un déplacement sur le terrain à Dunkerque, le 13 avril 2006, au cours duquel les participantes ont pu visiter deux établissements accueillant des familles monoparentales en difficulté : un centre maternel hébergeant des femmes enceintes ou des mères seules avec des enfants de moins de trois ans et un centre d'hébergement et de réinsertion sociale abritant des mères seules avec des enfants de plus de trois ans. Ce déplacement a également été l'occasion d'une rencontre avec des représentants d'associations locales menant des actions en faveur des familles monoparentales.

*

Au terme de ses travaux, les constats et les réflexions de la délégation s'articulent autour de trois axes :

- l'accroissement du nombre des familles monoparentales et recomposées traduit la diversification de la structure familiale, à travers une évolution sociologique rapide résultant de séparations des couples plus fréquentes que par le passé ;
- les familles monoparentales apparaissent davantage touchées par des difficultés sociales : chômage, problèmes de logement et de garde d'enfants, et plus généralement par la précarité, en raison de l'appauvrissement presque toujours consécutif à la séparation du couple ;
- le développement de ces nouvelles formes de structures familiales, monoparentales ou recomposées, pose la question d'une adaptation d'un droit de la famille encore largement fondé sur le modèle familial traditionnel.

I. L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE DES FAMILLES MONOPARENTALES ET RECOMPOSÉES TRADUIT LA DIVERSIFICATION RAPIDE DE LA STRUCTURE FAMILIALE

L'augmentation importante, et accélérée au cours des deux dernières décennies, du nombre des familles monoparentales et des familles recomposées remet en cause la structure familiale traditionnelle, reposant sur le mariage d'un homme et d'une femme et dont les enfants vivent avec leurs deux parents. De ce point de vue, elle traduit la diversification des formes familiales.

A. LE MODÈLE FAMILIAL TRADITIONNEL

Contrairement à des idées reçues, il convient de constater que, d'un point de vue historique, la « tradition » s'attachant à la structure familiale est un concept évolutif, comme l'ont montré les travaux de la récente mission d'information sur la famille et les droits des enfants de l'Assemblée nationale, dont un extrait du rapport est reproduit ci-après.

Existe-t-il un modèle de la famille occidentale ?

Lorsque l'on parle de la « crise » de la famille, on se réfère à une famille considérée comme traditionnelle, qui serait la famille nucléaire composée du père, de la mère, unis par le mariage, et de leurs enfants légitimes. Or cette forme de famille est avant tout un fruit de l'histoire et de la culture occidentale.

M. Robert Neuburger¹ présente comme une exception culturelle « *la famille actuelle, la famille " conjugale ", selon le terme de Lévi-Strauss, et que j'appelle la famille " PME " - père, mère, enfant* ». Il rappelle que « *plus on remonte dans le passé, moins on trouve ce type de famille, y compris dans le passé français, puisque, en France, le modèle a longtemps été celui de la famille paysanne, structurée autour d'un patriarcat et s'élargissant par foyers. L'enfant était élevé au sein d'un groupe élargi, et non pas par deux parents* ».

M. André Burguière² partage cette conception : « *Tous nos jugements sur l'état et les problèmes actuels de la famille - par exemple quand nous parlons de " déclin " ou de " crise " de la famille - se réfèrent à un long passé de stabilité plus ou moins mythique* ». Il estime que « *en tant qu'officialisation d'une alliance entre un homme et une femme, mais surtout entre deux familles, (...) le mariage existe dans pratiquement toutes les sociétés* », mais qu'il n'a, en Occident, été valorisé et favorisé par l'Église qu'à partir du XV^e siècle, « *comme moyen d'arracher l'individu à l'insécurité et à la solitude* ». L'Église insistait alors sur la donation réciproque et le libre consentement des conjoints, qui prenaient corps dans l'auto-administration du sacrement du mariage. Au siècle suivant, l'État, inquiet du développement des mésalliances permises par les « mariages clandestins » fondés sur l'amour, imposait un contrôle étroit des familles sur le choix des époux, tandis que l'Église entreprenait d'enfermer la sexualité dans la sphère conjugale, ce dont atteste la quasi-disparition des naissances illégitimes à partir de la seconde moitié du XVII^e siècle.

¹ Psychiatre.

² Historien, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS).

Si les fondements de la famille « classique » étaient ainsi en place, le modèle familial de l'époque moderne n'était pas celui dont on regrette aujourd'hui l'effacement. L'autorité du père y était toute puissante, y compris dans le choix du conjoint, et limitait l'autonomie des individus. La mortalité infantile, qui a longtemps freiné l'attachement des parents à leurs jeunes enfants, ne s'est réduite que très progressivement.

Les familles de cette époque ne présentaient pas vraiment une plus grande stabilité que celles d'aujourd'hui, tant le décès d'un parent et le remariage du survivant y étaient fréquents. Il n'était pas rare qu'un homme ait successivement plusieurs épouses et que des enfants de plusieurs lits cohabitent, avant que les aînés orphelins soient éparpillés parmi d'autres membres de la parenté. Si les causes de ce phénomène étaient très éloignées de celles à l'origine des familles recomposées d'aujourd'hui, ce type de cohabitation était alors relativement fréquent, les pères de famille se remariant très rapidement après un veuvage afin qu'une femme puisse prendre soin de leurs enfants (et de leur maison).

Ainsi, devant la mission, M. François de Singly¹ a clairement distingué cette famille traditionnelle d'ancien régime et la famille « traditionnelle » à laquelle on se réfère en général : *« ce qu'on appelle couramment la famille traditionnelle est déjà une forme moderne de la famille, la vraie famille traditionnelle ayant disparu depuis longtemps. Il n'y a donc pas vraiment de nostalgiques de cette famille traditionnelle, mais plutôt des gens qui critiquent l'évolution de ce que j'appellerai la " famille moderne 1 ", qui va de la fin du XIX^e siècle jusqu'à 1960, en une " famille moderne 2 " »*. La première est fondée sur le modèle de la femme au foyer, dépendante de son mari, alors que la seconde apparaît avec l'autonomisation et l'individualisation de la femme.

Force est ainsi de constater qu'il n'y a pas à proprement parler un modèle de famille occidentale classique, ce qui conduit Mme Martine Segalen² à rappeler que si, depuis deux siècles, on pense toujours que la famille est en crise, *« en réalité cette institution multiple et changeante ne court pas plus de danger aujourd'hui qu'hier »*, et que *« l'image de la famille occidentale heureuse et stable est un mythe »*.

M. Claude Martin³ partage avec ses condisciples la dénonciation de la vision nostalgique d'un « âge d'or » mythique de la famille, qu'il situe dans l'immédiat après Seconde Guerre mondiale, à l'époque des Trente Glorieuses, dont la gloire ne serait pas seulement économique mais aussi familiale. Cette période voit en quelque sorte l'apogée de la « famille moderne 1 » que M. François de Singly situe entre la fin du XIX^e siècle et les années 1960.

En effet, alors que la Première Guerre mondiale avait brisé d'innombrables familles et eu de lourdes conséquences démographiques, les années qui suivirent le second conflit mondial ont été marquées par une *« institution familiale (...) alors stable et féconde, d'autant plus stable que le nombre des divorces était onze fois inférieur à celui des mariages, et que régnaient une nette division et une nette complémentarité des rôles entre les sexes, que l'on peut résumer par la formule " Monsieur Gagnepain et Madame Aufoyer " »*. Grâce à des mariages particulièrement précoces et nombreux (seule une personne sur dix nées dans les générations 1945-1950 ne s'est pas mariée), l'indice conjoncturel de fécondité était de l'ordre de 3 et l'indice brut de nuptialité de 8 pour 1.000 habitants.

Source : Rapport de l'Assemblée nationale (n° 2832 tome 1, XII^e législature), fait au nom de la mission d'information sur la famille et les droits des enfants par M. Patrick Bloche, président, et Mme Valérie Pécresse, rapporteure, février 2006.

¹ Sociologue, professeur à l'université Paris V.

² Sociologue, professeur à l'université Paris X.

³ Sociologue, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS).

1. La situation des familles en France

Le nombre annuel de naissances et l'indicateur conjoncturel de fécondité sont globalement stables en France depuis 25 ans.

Après les années exceptionnelles du baby boom, entre 1946 et 1973, le nombre de naissances a baissé rapidement entre 1972 et 1976, avant de remonter puis de se stabiliser autour de 750.000 naissances par an.

La fécondité a quant à elle baissé dès le milieu des années 1960, mais la baisse du nombre annuel de naissances a dans un premier temps été amortie par l'arrivée à l'âge adulte des générations nombreuses du baby boom. L'indicateur conjoncturel de fécondité est remonté en 2000 à 1,9 enfant par femme, après avoir atteint son plus bas niveau en 1993-1994 (1,65 enfant par femme). Après l'Irlande, la France détient ainsi un des indicateurs de fécondité les plus élevés de l'Union européenne.

La stabilité de l'indicateur conjoncturel de fécondité masque toutefois des changements importants dans la structure par âge. Depuis 25 ans, la fécondité a beaucoup baissé aux âges jeunes : elle a été divisée par trois entre 15 et 19 ans et par deux entre 20 et 24 ans. La fécondité a été globalement stable pour les femmes âgées de 25 à 29 ans, elle a été multipliée par deux entre 30 et 34 ans, et par 2,5 pour les 35-39 ans. En 2000, la fécondité des 35-39 ans rejoint ainsi le niveau des 20-24 ans.

Lors du dernier recensement de la population, **en 1999, la France comptait 16 millions de familles**¹, dont 8,6 millions de familles avec enfants de moins de 25 ans, qu'il s'agisse de couples - 7,1 millions - ou de familles monoparentales - 1,5 million. Le nombre de familles avec enfants de moins de 25 ans a diminué de 3,4 % par rapport au précédent recensement, en 1990, alors que le nombre de couples sans enfant a progressé de plus de 15 %.

En 1999, 42 % des familles avec enfant(s) en avaient un seul, soit 3,62 millions de familles, et 38 % en comportaient deux, soit 3,26 millions. Les familles avec trois enfants représentaient 15 % de l'ensemble des familles avec enfants (1,27 million de familles), et celles en comptant quatre ou plus, 5 % (465.000 familles). La baisse du nombre de familles est plus importante pour les familles nombreuses.

¹ Le calcul du nombre de familles obéit à des conventions qui évoluent. En 1946, une famille est constituée par un couple légitime, ou par une personne veuve ou divorcée, et ses enfants, quels que soient l'âge et le lieu de résidence de ces enfants. A partir de 1962, l'INSEE adopte une définition de la famille biologique, limitant la famille aux individus vivant dans un même logement et qui partagent un lien consanguin ou conjugal. Les enfants qui ne résident plus au foyer parental ou qui, mariés, habitent au foyer avec leur conjoint ne font pas partie du noyau principal. Jusqu'en 1982, les enfants sont pris en compte s'ils sont célibataires et âgés de moins de 25 ans. A partir du recensement de 1990, dans les définitions usuelles, l'âge des enfants des familles n'est plus limité à 25 ans, notamment en raison de la tendance à une décohabitation plus tardive des jeunes. Toutefois, l'INED continue d'utiliser cette limite d'âge afin de disposer, à des fins de comparaison, de données cohérentes avec les années précédentes.

Les familles selon le nombre d'enfants aux recensements de 1968 à 1999

Variation inter-censitaire	1968/1975 %	1975/1982 %	1982/1990 %	1990/1999 %	Effectifs 1999 (milliers)
Ensemble des familles	9,2	7,2	9,0	4,6	16.097
Sans enfant	12,2	11,1	19,6	15,6	7.492
Avec enfant(s)	7,6	4,8	2,4	- 3,4	8.604
<i>dont familles monoparentales</i>	<i>7,3</i>	<i>14,5</i>	<i>32,5</i>	<i>27,2</i>	<i>1.495</i>
1 enfant	12,3	6,5	3,4	- 1,4	3.616
2 enfants	14,3	17,0	7,3	- 2,7	3.255
3 enfants	3,0	2,4	1,8	- 6,0	1.268
4 enfants	- 8,9	- 21,1	- 18,2	- 9,8	314
5 enfants	- 14,5	- 33,6	- 26,8	- 18,2	95
6 enfants et plus	- 20,6	- 46,2	- 34,2	- 31,1	56
Enfants des familles	1,8	- 2,3	- 1,1	- 5,2	16.035
Note : Il s'agit des enfants des familles âgés de moins de 25 ans.					

Source : Recensements de la population de 1968 à 1999

Le tableau ci-après, extrait d'une étude de l'INSEE¹, basée sur des enquêtes intitulées « Étude de l'histoire familiale » (EHF) et non sur le recensement, présente de façon synthétique l'évolution des différentes structures familiales comptant au moins un enfant de moins de 25 ans, entre 1990 et 1999 :

Les familles en 1990 et 1999

	1990		1999		Évolution 1990/1999 (en %)
	nombre	en %	nombre	en %	
Familles « traditionnelles »	7 083 000	77,6	6 474 000	73,4	- 8,6
Familles monoparentales	1 397 000	15,3	1 640 000	18,6	17,4
Familles recomposées	646 000	7,1	708 000	8,0	9,6
dont					
– dans lesquelles aucun enfant n'est du couple actuel	310 000	3,4	328 000	3,7	5,8
– dans lesquelles vivent des enfants du couple actuel et d'une précédente union	336 000	3,7	380 000	4,3	13,1
Ensemble des familles	9 126 000	100,0	8 822 000	100,0	- 3,3

Champ : familles avec au moins un enfant de moins de 25 ans

Sources : enquêtes « Étude de l'histoire familiale » 1990 et 1999, Insee

Des écarts dans les statistiques : pourquoi ?

Des enquêtes « Étude de l'histoire familiale » (EHF) ont été réalisées par l'INSEE et l'INED en 1990 et 1999. Elles sont le prolongement de l'enquête « Famille » réalisée en complément de chaque recensement de la population depuis 1954. En 1999, 380.000 personnes de 18 ans et plus vivant en logement individuel ont répondu au questionnaire auto-administré en France métropolitaine : 145.000 hommes et 235.000 femmes.

Le principal objectif de ces enquêtes est le suivi du développement des nouvelles formes familiales, à travers un questionnaire rétrospectif et à caractère biographique retraçant l'histoire des générations. Le recensement lui-même permet de décrire la composition des ménages à un moment de l'enquête, et donc de savoir si les personnes vivent en couple, marié ou non. Les enquêtes EHF permettent de compléter ces données et d'en expliquer certaines, grâce aux questions sur l'histoire des unions des personnes interrogées.

Les chiffres issus de ces enquêtes peuvent donc différer, pour un même objet d'études, de ceux issus du recensement.

¹ Corinne Barre, 1,6 million d'enfants vivent dans une famille recomposée, INSEE Première n° 901, juin 2003.

Si, entre 1990 et 1999, le nombre de familles comptant au moins un enfant de moins de 25 ans a diminué de 3,3 %, ce recul a concerné les familles « traditionnelles » (- 8,6 %), tandis que les familles recomposées et, surtout, les familles monoparentales ont connu une forte progression en seulement neuf ans, respectivement + 9,6 % et + 17,4 %.

Malheureusement, on ne dispose pas de statistiques plus récentes, en l'absence de recensement depuis 1999. Il s'agit indéniablement d'une carence, d'autant plus importante que des chiffres actualisés mettraient très probablement en évidence la poursuite de l'augmentation du nombre de familles monoparentales et recomposées, compte tenu des observations constatées sur ce point entre 1982 et 1990, puis entre cette date et 1999.

2. La prégnance du modèle familial traditionnel

a) Le couple marié reste le cadre de vie prédominant

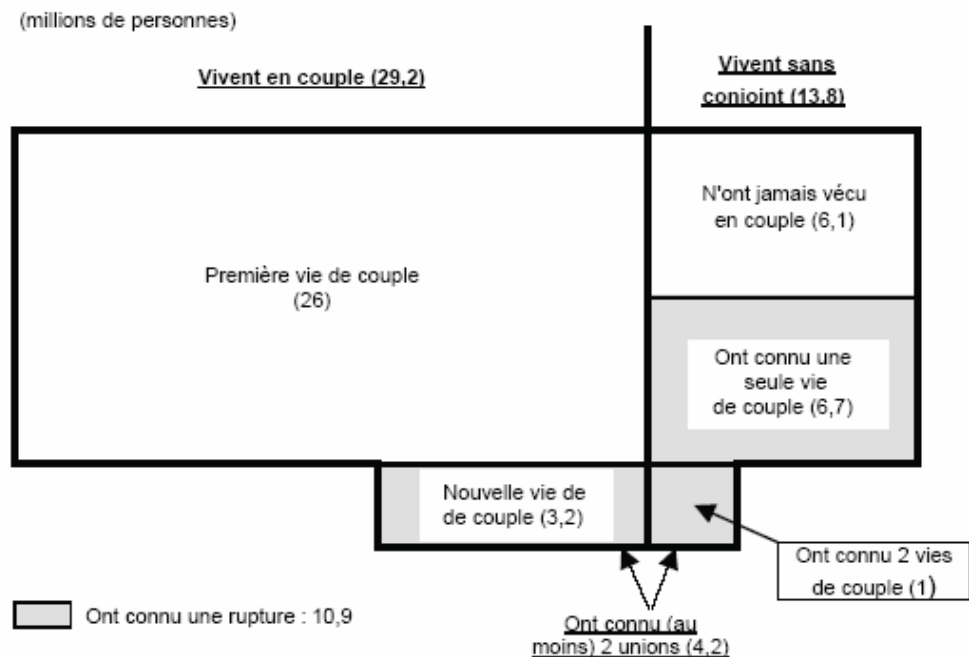
Une étude réalisée par l'INSEE en 2001 à partir des résultats du recensement de 1999 montre que **le couple marié demeure la structure familiale la plus répandue¹.**

En effet, même si la part des adultes qui vivent en couple diminue depuis une vingtaine d'années, en 1999, **70 % des adultes, soit 29,2 millions de personnes, vivent en couple, et 83 % d'entre eux, soit 24,2 millions de personnes, sont mariés.**

¹ Francine Cassan, Magali Mazuy et François Clanché, *Refaire sa vie de couple est plus fréquent pour les hommes*, INSEE Première n° 797, juillet 2001.

Le schéma ci-après présente les différents cas de vie en couple :

Histoire des vies de couple en 1999



Champ : Ensemble des personnes de 18 ans et plus vivant dans un ménage ordinaire.

Lecture : A la date de l'enquête, parmi les personnes âgées de plus de 18 ans et plus, 26 millions vivent une première vie de couple et 3,2 millions une nouvelle vie de couple.

Source : enquête sur l'histoire familiale, Insee

Minoritaire de 18 à 24 ans, la vie en couple concerne plus d'une personne sur deux à partir de 25 ans, puis trois sur quatre à partir de 32 ans. Le taux de vie en couple culmine pour les hommes vers 55 ans et pour les femmes vers 40 ans.

De 18 à 39 ans, les femmes vivent plus souvent en couple que les hommes. À 30 ans, 76 % des femmes vivent en couple contre 69 % des hommes, la différence s'expliquant par les écarts d'âge entre les conjoints. À partir de 30 ans, les taux de vie en couple tendent à se rapprocher, sous l'effet des mises en couple plus tardives des hommes et des ruptures d'union plus fréquentes chez les femmes. À 40 ans, hommes et femmes vivent aussi fréquemment en couple. Après 40 ans, l'écart se creuse, mais dans l'autre sens.

La proportion d'adultes mariés varie fortement selon l'âge. Avant 30 ans, moins de la moitié des unions est un mariage, contre 90 % au-delà de 50 ans.

Parmi les personnes vivant en couple, 89 % n'ont connu qu'un conjoint. La part des premières unions parmi l'ensemble des unions est relativement stable avec l'âge, seulement un peu plus basse entre 40 et 60 ans - de l'ordre de 85 % - qu'avant 40 ans, et après 60 ans - plus de 90 %. Il convient d'y voir les effets contradictoires des effets d'âge et de génération.

Les personnes ayant entre 40 et 50 ans au moment de l'enquête vivent plus souvent une seconde union : 25 % d'entre elles ont connu une rupture de leur première union, et, parmi celles-ci, la moitié a reformé un couple.

b) Plus des trois quarts des enfants vivent avec leurs deux parents

Le tableau ci-après, issu de l'étude de l'INSEE précitée, présente l'évolution, entre 1990 et 1999, du nombre d'enfants vivant au sein des différentes structures familiales :

Les enfants en 1990 et 1999

Nombre d'enfants vivant dans une...	1990		1999		Évolution 1990/1999 (en %)
	nombre	en %	nombre	en %	
Famille « traditionnelle »	13 620 000	69,3	12 004 000	65,7	- 11,9
Famille monoparentale	2 248 000	11,4	2 747 000	15,0	22,2
Famille recomposée	1 429 000	7,3	1 583 000	8,7	10,8
dont					
– Enfants avec demi-frères ou demi-soeurs	1 056 000	5,0	1 068 000	5,8	1,1
dont : - enfants du couple actuel	507 000	2,6	513 000	2,8	1,2
- enfant nés d'une union précédente	549 000	2,8	555 000	3,0	1,1
– Enfants sans demi-frère ou demi-soeur	386 000	2,0	515 000	2,8	33,4
Enfants vivant avec au moins l'un de leurs parents	17 297 000	88,0	16 334 000	89,4	- 5,6
Enfants vivant hors du foyer parental	2 350 000	12,0	1 928 000	10,6	- 18,0
Ensemble des jeunes de moins de 25 ans	19 647 000	100,0	18 262 000	100,0	- 7,0

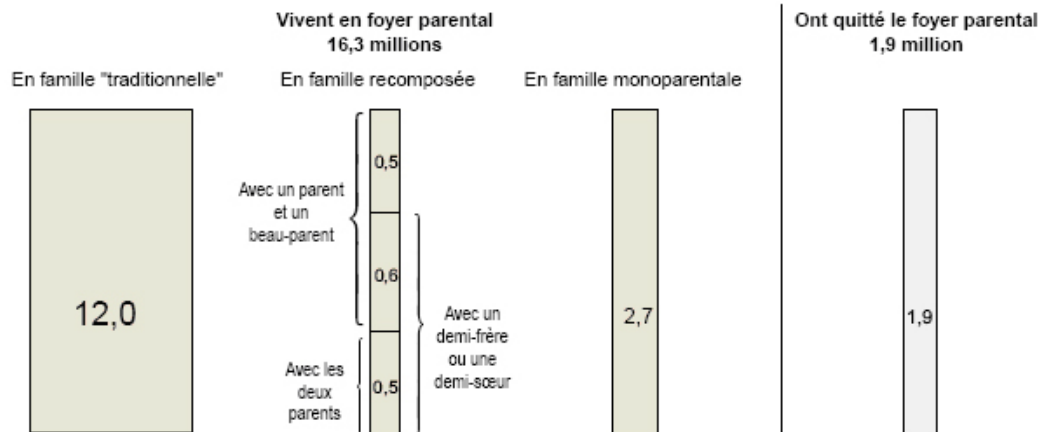
Champ : personnes âgées de moins de 25 ans

Sources : enquêtes « Étude de l'histoire familiale » 1990 et 1999, Insee

Entre les deux recensements de 1990 et 1999, le nombre d'enfants de moins de 25 ans vivant au sein d'une structure familiale a globalement diminué de 7 %. Mais cette diminution est plus importante pour les enfants vivant avec leurs deux parents biologiques (- 11,9 %), d'autant plus que, sur la même période, le nombre des enfants concernés par la reconstitution familiale et de ceux vivant dans une famille monoparentale a fortement augmenté, respectivement de 10,8 % et 22,2 %.

Le schéma ci-après, issu de la même étude de l'INSEE, présente la situation des jeunes de moins de 25 ans vis-à-vis du foyer parental en 1999 :

La situation des jeunes de moins de 25 ans vis-à-vis du foyer parental en 1999



Unité : millions de personnes.

Sources : enquête « Étude de l'histoire familiale », 1999, recensement de la population 1999, Insee

En 1999, sur 18,2 millions de jeunes de moins de 25 ans, 16,3 millions (89,6 %) vivent dans un foyer parental : 12,5 millions d'enfants habitent avec leurs deux parents (76,7 %), 3,8 millions avec un seul de leurs deux parents (23,3 %). Parmi ces derniers, 2,7 millions vivent au sein d'une famille monoparentale (16,6 %) et 1,1 million avec un parent et un beau-parent (6,7 %).

c) La reconnaissance inachevée du pluralisme familial par le droit civil

Alors que la famille issue du mariage reste la référence sociale, force est pourtant de constater que **cette structure familiale traditionnelle est fortement ébranlée**, et depuis longtemps déjà.

Le délégué interministériel à la famille, M. Dominique de Legge, a ainsi rappelé à la délégation qu'en France, une naissance sur deux avait lieu hors mariage et qu'un tiers des mariages, et la moitié en région parisienne, se terminait par un divorce.

Pourtant, le code civil n'a pas complètement tiré les conséquences de cette évolution sociale, comme l'a déploré, par exemple, M. Didier Le Gall, professeur de sociologie à l'université de Caen, au sujet des familles recomposées.

Mme Chantal Lebatard, administratrice de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), a rappelé que, selon les termes de la déclaration des droits de la famille, adoptée par l'UNAF le 11 juin 1989, la

famille se définissait comme une unité composée de personnes, fondée sur le mariage, la filiation ou l'exercice de l'autorité parentale. Elle a d'ailleurs évoqué la multiplicité des modes de vie familiaux en insistant sur le fait que la **distinction entre la conjugalité et la parentalité** constitue un des traits majeurs de l'évolution intervenue au cours des dernières décennies.

Mme Josèphe Mercier, présidente de la Fédération nationale solidarité femmes, a estimé que le législateur conservait du modèle familial une conception traditionnelle, reposant sur le mariage d'un homme et d'une femme qui ont ensuite des enfants - le « *modèle classique père/mère/enfant (PME)* », selon l'expression de M. Daniel Borrillo, juriste à l'université Paris X Nanterre, auditionné par la commission des lois du Sénat, le 22 mars 2006¹ -, et qui n'est plus, selon elle, adaptée à la réalité de la société française actuelle.

Elle a d'ailleurs rappelé la formule de la sociologue Irène Théry, selon laquelle la société considère les familles monoparentales et recomposées comme de la « *fausse monnaie* ». Elle a considéré que cette conception traditionnelle se retrouvait du reste chez les juges qui, dans leurs décisions, privilégient le couple conjugal au détriment du couple parental, par exemple en recommandant une médiation pénale aux couples en situation de violences conjugales.

Les structures familiales non « traditionnelles », les familles monoparentales en particulier, ont longtemps été stigmatisées - et le sont encore trop souvent - car elles remettaient en cause la famille fondée sur les liens du mariage.

D'un point de vue juridique, la position de la Chancellerie sur ce point est d'ailleurs très claire. Ainsi, au cours de son audition, M. Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice, a rappelé que « *le mariage reste le seul fondement juridique de l'institution familiale* » et que « *les concubins forment bien un couple mais non une famille* » : « *ils peuvent mettre fin à leur vie commune à tout moment, sans que jamais ne s'exerce un quelconque contrôle de l'autorité judiciaire. Ce risque important d'instabilité familiale peut s'avérer particulièrement préjudiciable pour un enfant adopté, qui, du fait de son histoire personnelle, exprime souvent un plus grand besoin de sécurité affective* ». Du reste, le concubinage n'est pas « *un gage d'altérité sexuelle dans le couple* ».

M. Marc Guillaume a ainsi considéré que, « *de façon générale, les équilibres actuels du code civil permettent de protéger l'intérêt de l'enfant sous le contrôle du juge. Il n'est pas souhaitable de les remettre en cause* ».

¹ Le compte rendu des auditions publiques de la commission des lois sur l'actualité du droit de la famille, plus particulièrement consacrées aux nouveaux modes de filiation et aux familles recomposées, a été publié au Bulletin des commissions du Sénat n° 21 du 25 mars 2006, pages 5181 à 5209.

B. LA PLURALITÉ DES STRUCTURES FAMILIALES

Les transformations radicales qu'a connues la famille dans les sociétés occidentales au cours des dernières décennies ont contribué non seulement à l'accroissement du nombre des familles monoparentales, mais également à leur plus grande **visibilité sociale**.

Dès les années 1960, la monoparentalité a été affirmée en tant que catégorie sociale par les courants féministes nord-américains. Dans les pays occidentaux, la mise en œuvre de politiques sociales dirigées vers ces familles a contribué à en faire une catégorie statistique¹, même si son contenu est variable.

M. Didier Le Gall, professeur de sociologie, a précisé, au cours d'une table ronde organisée par la délégation, que l'expression « famille monoparentale » avait été importée, au milieu des années 1970, des pays anglo-saxons, où existaient déjà de nombreux travaux sur les conséquences économiques et psychologiques du divorce, par des sociologues féministes qui souhaitaient, à l'époque, éviter la stigmatisation des foyers dont le chef est une femme et qui avaient pour objectif de faire passer les situations monoparentales du registre de la « déviance » à celui de la simple « variance ».

Pourtant, M. Stéphane Ditchév, secrétaire général du Mouvement de la condition paternelle, au cours de son audition, a contesté les termes mêmes de familles monoparentales et de familles recomposées, apparues au début des années 1980 avec l'augmentation des séparations et des divorces. Il a en effet estimé qu'il s'agissait d'expressions « *artificielles* », parce qu'elles masquent l'existence de l'autre parent, faisant observer que certains parents, après la séparation, considéraient avoir la charge exclusive de l'enfant, alors même que la loi du 8 janvier 1993 modifiant le code civil relative à l'état civil, à la famille et aux droits de l'enfant et instituant le juge aux affaires familiales avait généralisé l'exercice en commun de l'autorité parentale et que la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a consacré le principe de coparentalité.

M. Alain Cazenave, président de l'association SOS Papa, s'est quant à lui dit « *choqué* » par l'emploi de l'expression « famille monoparentale ». Il a en effet estimé que ce terme devrait être réservé à la désignation des cas dans lesquels l'un des parents est décédé ou a complètement disparu. Selon lui, après la séparation, l'un des parents, dans la majorité des cas, cherche à éliminer l'autre et à « *s'approprier* » les enfants.

¹ La CNAF rappelle d'ailleurs (Dossier d'études n° 54, *Les familles monoparentales en Europe*, mars 2004) que « dans les différents pays d'Europe et d'Amérique du Nord, les notions de famille et de ménage ont été élaborées au XIX^e siècle pour les besoins des recensements. La catégorie de référence a d'ailleurs moins été la famille que le ménage, qui peut lui-même être défini par l'unité budgétaire ou par l'unité de résidence ».

1. Les familles monoparentales : l'accès à la visibilité sociale

Pour l'INSEE, une famille monoparentale est une famille composée d'un adulte vivant sans conjoint et avec son ou ses enfants de moins de 25 ans.

Toutefois, cette définition ne va pas de soi, comme l'a expliqué à la délégation Mme Elisabeth Algava, ancienne chargée d'études à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Elle laisse en effet subsister des imprécisions car l'analyse des structures familiales rendue possible par les informations complémentaires de l'enquête « Étude de l'histoire familiale » (EHF), précitée, révèle que de nombreuses situations sont plus ambiguës¹.

La définition de la monoparentalité insiste sur l'absence du logement d'un parent, mais ce parent n'est pas nécessairement absent de la vie des enfants et peut s'impliquer dans leur vie et leur éducation. En effet, lorsqu'un parent vit seul avec ses enfants, il est impossible d'en conclure qu'il est le seul à assumer l'ensemble des fonctions parentales.

En outre, les déclarations d'union ne coïncident pas toujours avec la cohabitation effective : il peut s'agir de personnes séparées pour des raisons professionnelles ou personnelles par exemple. Cette situation concernerait une proportion non négligeable des parents de famille monoparentale comptabilisés au recensement. Ainsi, 8 % des femmes habitant seules avec leurs enfants disent « vivre en couple », ce pourcentage atteignant 25 % chez les hommes.

De surcroît, au sein des familles monoparentales, une proportion importante vit avec d'autres adultes. On parle alors, en cas de cohabitation intergénérationnelle, de familles « complexes ». 9 % des familles monoparentales se trouvent dans ce cas, et 21 % lorsque la mère a moins de 30 ans.

Il n'en demeure pas moins que le caractère plus ou moins restrictif de la définition de la famille monoparentale a des conséquences sur les statistiques retenues dans les différentes études, qui peuvent ainsi fluctuer.

Être parent de famille monoparentale n'est généralement qu'un état transitoire.

Ainsi, une femme sur trois ou quatre se trouverait au moins une fois dans sa vie en situation d'élever seule son ou ses enfants de moins de 25 ans et l'ancienneté médiane dans la monoparentalité est évaluée à 5 années en 1999 (il s'agit d'un indicateur d'ancienneté et non de durée finale de la séquence monoparentale) : 50 % des familles monoparentales se sont constituées depuis

¹ Sur cet aspect méthodologique, voir Elisabeth Algava, *Les familles monoparentales : des caractéristiques liées à leur histoire matrimoniale*, DREES, Études et résultats n° 218, février 2003.

au moins 5 ans. Toutefois, ce chiffre recouvre de fortes disparités, selon l'origine de la monoparentalité, le sexe du parent et le nombre d'enfants : à un instant donné, un quart des familles monoparentales se sont constituées depuis moins de 2 ans et un quart depuis plus de 10 ans.

Les familles monoparentales : absence de modèle unique et diversité des définitions

Les distinctions opérées entre les définitions de la monoparentalité s'appuient sur différents critères de nature juridique, démographique, économique et même subjective :

- le critère juridique définit la famille par le mariage, ce qui induit la question de la définition des couples non mariés comme familles monoparentales ;
- le critère démographique définit la famille monoparentale par l'absence du conjoint, l'homme le plus souvent. Il convient alors de distinguer les familles monoparentales *de jure*, où le conjoint ou le concubin n'existe pas, et les familles monoparentales *de facto*, la femme assumant le rôle de chef de famille pendant l'absence plus ou moins longue de l'homme ;
- le critère économique considère qu'une famille est dirigée par une femme dès lors que celle-ci est la principale pourvoyeuse des ressources du ménage ;
- le critère subjectif revient à considérer comme monoparentales les familles se déclarant comme telles, mais il est fortement dépendant des contextes culturels.

Source : L'essentiel, publication électronique de la Caisse nationale des allocations familiales, n° 15, juillet 2003

2. Les familles recomposées

L'INSEE définit la famille recomposée comme un couple vivant avec au moins un enfant dont un seul des conjoints est le parent.

Toutefois, comme l'a noté M. Laurent Toulemon, directeur de recherches à l'Institut national d'études démographiques (INED), au cours de son audition, la définition de la famille recomposée connaît, elle aussi, des limites. Il a par exemple indiqué que les membres de ces familles pouvaient vivre « à distance », sans cohabiter nécessairement sous le même toit.

Mme Chantal Lebatard, administratrice de l'UNAF, a d'ailleurs fait observer qu'il n'existait pas d'association de familles recomposées, la diversité de leurs situations ne leur ayant pas permis de dégager une approche commune.

a) Les conséquences de la recomposition familiale sur la définition des fratries

L'existence de familles recomposées a des conséquences sur le champ de la définition des fratries.

En effet, comme le rappelle Laurent Toulemon¹, les fratries, en démographie, sont le plus souvent décrites du point de vue des parents : elles regroupent les enfants d'un couple ou les enfants d'une même personne, la mère le plus souvent.

La prise en compte des demi-frères et demi-sœurs, c'est-à-dire des enfants qui partagent un parent en commun, conduit à étendre la définition des fratries, puisque certains de ces enfants sont alors des « quasi-frères » ou « quasi-sœurs », soit des enfants sans lien de sang mais dont les parents forment un couple. Encore des quasi-frères ou quasi-sœurs qui ne résident pas ensemble ne se considèrent-ils pas forcément comme frères ou sœurs.

Les familles recomposées rendent également beaucoup plus complexes les relations entre adultes et enfants. D'autant plus que, comme l'a relevé M. Laurent Toulemon, les enfants d'une famille ne portent plus nécessairement aujourd'hui le même nom.

Certes, comme l'a rappelé M. Didier Le Gall, professeur de sociologie, devant la délégation, **vivre avec un beau-parent n'est pas nouveau mais, dans le passé, ces situations étaient généralement issues du veuvage et non, comme aujourd'hui, de la séparation conjugale.** Or, à la différence du veuvage, où le beau-parent vient, d'une certaine manière, occuper une place « vacante », la désunion fait de celui-ci un acteur supplémentaire du contexte familial. Selon lui, le rôle du beau-parent, ce « parent en plus », ne peut dès lors se jouer exclusivement sur le mode de la substitution. Cette situation implique des modèles inédits de comportements.

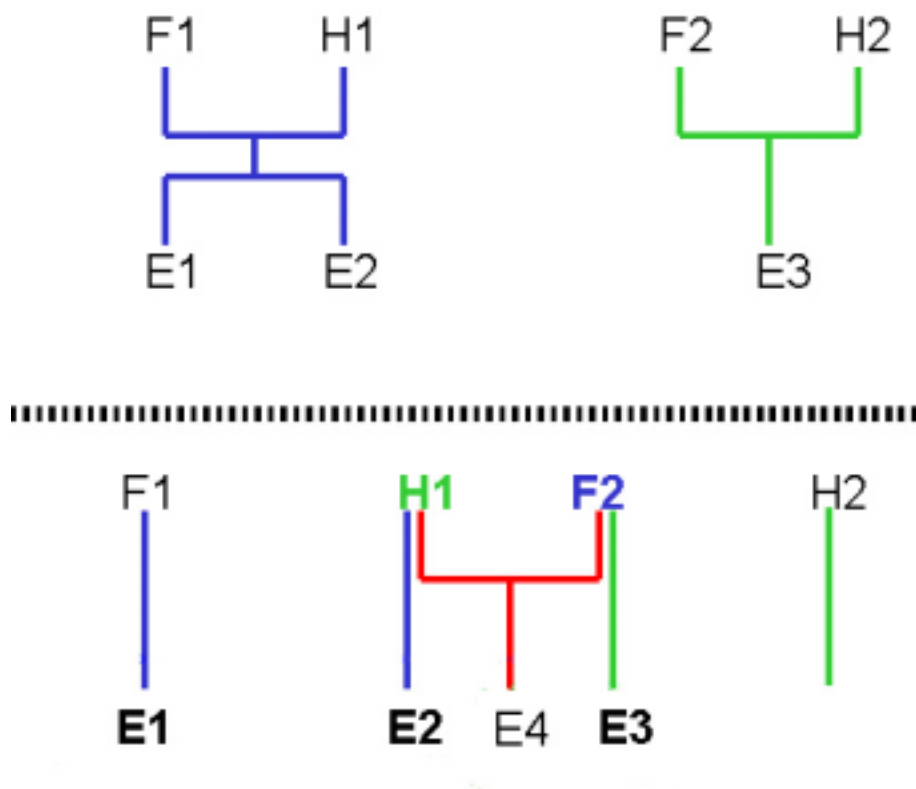
Du point de vue des adultes, la recomposition familiale correspond à la formation d'un couple alors que l'un des conjoints est déjà parent : l'adulte devient alors beau-parent du ou des enfants de son conjoint. Si les deux conjoints ont déjà des enfants, ces derniers doivent construire un lien nouveau. Si les deux conjoints ont un enfant ensemble, celui-ci sera le demi-frère des enfants nés avant l'union, mais cet enfant n'a pas de beaux-parents puisque les anciens conjoints de ses parents, qui sont les autres parents de ses demi-frères ou demi-sœurs, ne sont pas ses beaux-parents.

La recomposition familiale induit ainsi une asymétrie du lien entre adultes et enfants : les enfants du conjoint nés avant l'union sont des beaux-enfants, mais les enfants qu'un ancien conjoint aurait après la rupture ne sont pas des beaux-enfants. En revanche, le lien unissant demi-frères ou demi-sœurs est, lui, symétrique : le cadet issu du couple recomposé n'a pas de beaux-parents, alors que l'aîné est nécessairement issu d'une union rompue et les conjoints du couple recomposé sont ses beaux-parents.

¹ *La transformation des fratries au cours du XX^e siècle, Colloque « Frères, sœurs, jumeaux : passé et présent des fratries », 16^e entretiens du Centre Jacques Cartier, Institut des sciences de l'Homme de Lyon, 1^{er} et 2 décembre 2003.*

Les conséquences de la recomposition familiale peuvent être illustrées par le schéma ci-dessous :

Un exemple de recomposition familiale



Source : Laurent Toulemon, *La transformation des fratries au cours du XX^e siècle*.

Dans cet exemple, les couples H1-F1 et H2-F2 sont rompus et H1 et F2 forment un nouveau couple. H1 et F2 ont chacun un bel-enfant co-résident, et F2 a également un bel-enfant qui ne vit pas avec elle. L'enfant du couple recomposé, E4, n'a pas de beau-parent, tandis que ni H2 ni F1 n'ont de bel enfant.

Du point de vue des enfants, la situation est différente. En moyenne, les fratries de même père sont plus grandes que les fratries de même mère, en raison de la plus grande hétérogénéité de la fécondité des hommes. Dans cet exemple, l'un a trois enfants, l'autre un seul, mais les deux femmes ont chacune deux enfants.

La complexité des relations entre enfants, issue de la recomposition familiale, apparaît nettement : E2 et E3 sont des quasi-frères ou quasi-sœurs co-résidents, tandis que E1 et E3 sont des quasi-frères ou quasi-sœurs qui ne

vivent pas sous le même toit. E4 est issu du couple recomposé et a deux demi-frères ou demi-sœurs paternels et un demi-frère ou demi-sœur maternel.

La recomposition familiale met en évidence une différence majeure entre hommes et femmes : les femmes vivent généralement avec leurs enfants, alors que les hommes vivent beaucoup plus fréquemment avec leurs beaux-enfants. La perception de la fratrie est donc différente chez les hommes et les femmes : les hommes considèrent que leurs « enfants », c'est-à-dire y compris, le cas échéant, leurs beaux-enfants, vivent avec eux, alors que les femmes considèrent que leurs beaux-enfants ne vivent pas avec elles.

Il n'y a donc plus correspondance entre la définition de la fratrie et un couple, voire un adulte. La prise en compte du point de vue des enfants aboutit à ce que la fratrie n'est plus un groupe aux contours simples, les enfants d'une fratrie n'ayant pas tous la même fratrie.

b) La perception différente de la beau-parentalité selon le sexe

Alors que, selon l'expression de Laurent Toulemon¹, « *la maternité est le plus souvent définie par référence à la relation biologique qui unit une mère à l'enfant qu'elle porte puis met au monde* », tandis que « *la paternité [...] doit toujours être construite* », il apparaît que la beau-parentalité, c'est-à-dire les relations qui s'établissent entre un homme ou une femme et le ou les enfants de son conjoint, n'est pas vécue de la même manière par les hommes et les femmes. **Les hommes et les femmes s'adaptent différemment à la multiplication des ruptures conjugales.**

Telles sont les conclusions de l'enquête « Étude de l'histoire familiale » précitée.

Ainsi, entre 1975 et 1998, le nombre moyen de beaux-enfants élevés par les femmes augmente, de 0,04 à 0,06, mais le nombre moyen de beaux-enfants élevés par les hommes est beaucoup plus important et augmente bien plus puisqu'il triple au cours de la même période, passant de 0,06 à 0,21 bel-enfant élevé en moyenne par homme. Ainsi, 12,7 % des hommes et 4,5 % des femmes élevaient des beaux-enfants en 1998.

En outre, **la relation entre beau-père et bel-enfant est beaucoup plus souvent vécue comme une relation « parentale » par les hommes que par les femmes.** Comme l'écrit Laurent Toulemon, « *à une maternité exclusive et permanente, de la naissance des enfants à leur départ du domicile maternel, s'oppose une paternité moins durable, fragilisée en cas de rupture du couple parental, mais plus souvent riche de beaux-enfants élevés* ».

Ainsi, quand les parents ne vivent plus ensemble et que le parent gardien est à nouveau en couple, les enfants élevés par leur père et leur belle-mère quittent plus tôt le domicile parental que ceux qui sont élevés par leur

¹ Sous la direction de Cécile Lefèvre et Alexandra Filhon, *Histoires de familles, histoires familiales. Les résultats de l'enquête Famille de 1999, chapitre 3, Enfants et beaux-enfants des hommes et des femmes, Les cahiers de l'INED n° 156, 2005.*

mère et leur beau-père. Les enfants élevés par une belle-mère le sont généralement à partir d'un âge plus tardif que les enfants élevés par un beau-père. La moitié des hommes élevant des beaux-enfants vivent avec eux pendant 14 ans ou plus, tandis que la durée médiane de co-résidence est de moins de 10 ans pour les femmes, la « beau-paternité » durant ainsi, en moyenne, plus de trois ans de plus que la « beau-maternité ».

C. LA PLACE CROISSANTE DE LA MONOPARENTALITÉ ET DE LA RECOMPOSITION FAMILIALE

La délégation a organisé une audition consacrée à une présentation statistique de la monoparentalité et de la recomposition familiale, réalisée par Mme Nicole Roth, sous-directrice de l'observation de la solidarité à la DREES, Mme Elisabeth Algava, ancienne chargée d'études à la DREES, et M. Laurent Toulemon, directeur de recherches à l'INED.

Cette présentation s'appuie notamment sur deux études déjà citées, la première sur la monoparentalité¹, et la seconde sur les familles recomposées².

1. Les familles monoparentales

a) Le doublement du nombre de familles monoparentales depuis 1962

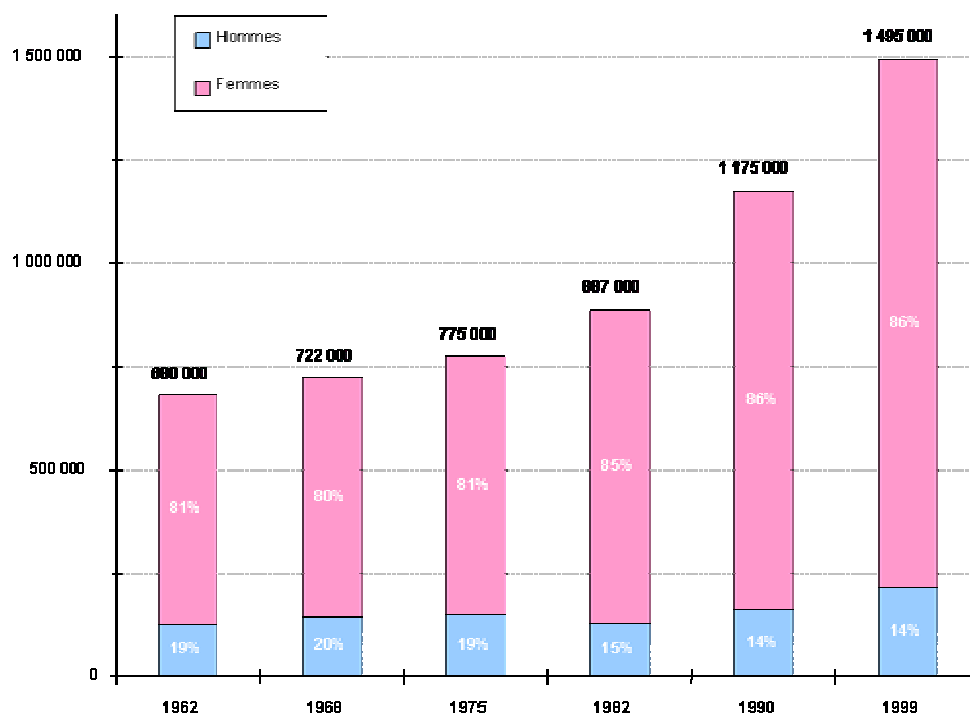
En 1999, le nombre de familles monoparentales s'établit à 1,5 million, soit une augmentation de 27,2 % par rapport à 1990.

¹ *Études et résultats* n° 218, février 2003.

² Enquête « Étude de l'histoire familiale » (EHF), réalisée en même temps que le recensement de 1999.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du nombre de familles monoparentales lors des recensements successifs, depuis 1962 :

Évolution des familles monoparentales depuis 1962



Champ : Familles monoparentales avec enfants de moins de 25 ans en France métropolitaine.

Lecture : en 1968, selon le recensement de la population, il y avait en France métropolitaine 722 000 familles monoparentales comprenant au moins un enfant de moins de 25 ans. Dans 20 % des cas, il s'agissait d'un père et de ses enfants, dans 80 % des cas d'une mère et de ses enfants.

Source : recensement de la population, INSEE.

Le nombre de familles monoparentales est passé de 680.000 en 1962 à près de **1,5 million en 1999**. Il a donc plus que doublé en 37 ans.

Le nombre total de familles comprenant un ou plusieurs enfants de moins de 25 ans étant resté stable, la proportion de familles monoparentales a sensiblement augmenté, de 10,2 % en 1982 à 13,2 % en 1990 et 16,7 % en 1999, alors qu'elle était restée relativement stable entre 1968 (9,4 %) et 1982 (10,2 %). Ces chiffres traduisent une **position moyenne de la France en Europe** (14 % en 1996).

Les familles monoparentales en Europe

Une enquête, déjà ancienne puisque datant de 1996, avait été réalisée, dans le cadre du Panel communautaire de ménages (PCM), sur le thème des familles monoparentales, dans tous les pays de l'Union européenne, sauf la Suède, soit 14 Etats membres. La coordination de l'enquête avait été effectuée par Eurostat. Le ministère de l'emploi et de la solidarité en avait présenté les résultats en 2000¹⁶.

En 1996, 12 % des ménages européens comptant des enfants de moins de 25 ans étaient des familles monoparentales. Cette proportion était nettement plus faible en Espagne (5 %), en Italie, en Grèce (7 %) et au Portugal (8 %), ainsi qu'aux Pays-Bas et en Autriche (10 %). Elle était en revanche beaucoup plus élevée en Belgique, au Danemark (14 %) et surtout en Finlande (19 %) et au Royaume-Uni (22 %).

L'opposition d'une Europe du Nord à forte monoparentalité à une Europe du Sud aux familles traditionnelles est toutefois nuancée par la prise en compte des familles hébergées. Dans cette étude en effet, les familles monoparentales peuvent être soit isolées (le ménage se réduit à la famille), soit hébergées (le ménage comprend plusieurs familles, dont une famille monoparentale). Or, 2 % des ménages européens hébergent une famille monoparentale, portant à 14 % la proportion de ménages concernés par la monoparentalité. Les familles monoparentales hébergées sont précisément nombreuses au sud de l'Europe, ce qui resserre considérablement les écarts constatés entre pays. Ainsi, en Espagne, 4 % des ménages avec enfants hébergent une famille monoparentale. Dans les pays du Sud, ne pas en tenir compte reviendrait à négliger entre 25 % et 40 % du phénomène.

La forte surreprésentation des femmes parmi les parents isolés est particulièrement marquée au Portugal (94 %). Inversement, le Danemark, le Luxembourg ou la Finlande comptent une proportion plus grande d'hommes dans cette situation (19 % à 20 %). En Espagne, en Italie ou en Grèce, les hommes parents isolés sont également plus nombreux, mais sont plus souvent hébergés que les femmes.

Dans les pays où les familles monoparentales hébergées sont nombreuses, ces dernières sont plus souvent constituées par des jeunes.

Aux différences d'âge et de sexe correspondent des situations matrimoniales variables. En moyenne, 21 % des parents sans conjoint sont célibataires, 22 % sont veufs et 57 % divorcés ou séparés. Quand les moins de 30 ans sont nombreux, la part des célibataires est plus grande, dépassant 25 %. Elle culmine au Danemark avec 34 %. Dans les pays où les jeunes sont moins présents parmi les familles monoparentales, les veufs sont plus nombreux : c'est le cas au Portugal, en Italie, en Grèce et en Espagne où leur part s'échelonne entre 38 % et 47 %.

La croissance du nombre de familles monoparentales, qui s'est accélérée depuis le début des années 1980, a essentiellement porté sur les mères de familles monoparentales : après avoir représenté autour de 20 % des foyers monoparentaux dans les années 1960 et 1970, la proportion de pères parents isolés s'est stabilisée autour de 14 % depuis 1982.

¹⁶ Christine Chambaz *Les familles monoparentales en Europe : des réalités multiples*, DREES, Études et résultats n° 66, juin 2000.

Cette diminution de la proportion d'hommes parmi les parents de famille monoparentale s'explique par la **diminution constante du veuvage** et par l'**importance croissante des séparations**. Dans 85 % des cas de divorce, la garde des enfants est en effet confiée à la mère et, lorsque la monoparentalité se produit dès la naissance de l'enfant, elle concerne quasi exclusivement les mères.

En outre, **les femmes séparées, surtout quand elles ont des enfants, se remettent moins souvent en couple que les hommes**¹⁷.

L'absence de conjoint concerne 13,8 millions de personnes. 6,4 millions d'entre elles ont moins de 40 ans et sont majoritairement des hommes, soit 55 %. Entre 40 et 60 ans, les hommes n'ayant jamais vécu en couple sont toujours plus nombreux que les femmes dans la même situation. En revanche, **vivre sans conjoint après une rupture est nettement plus fréquent chez les femmes que chez les hommes**. Au-delà de 60 ans, la solitude concerne 4,3 millions de personnes, dont 75 % sont des femmes. À ces âges en effet, dans plus de la moitié des cas, la solitude est due au décès du dernier conjoint.

Le quart des adultes, soit 10,9 millions de personnes, a connu la rupture d'une vie de couple. En 1999, 38 % d'entre eux avaient « refait leur vie », c'est-à-dire avaient fondé un nouveau couple après la rupture du premier.

La probabilité de trouver un nouveau conjoint est très variable, selon l'âge, le sexe, les circonstances, l'ancienneté de la première rupture, le niveau social. **Ainsi, un homme a 23 % de chances de plus qu'une femme de revivre en couple. En outre, les mères sont pénalisées.** En effet, pour les femmes, le fait d'être mère d'un enfant âgé de moins de 10 ans au moment de la rupture réduit de 7 % la probabilité de retrouver un conjoint, alors que cet effet n'est pas significatif pour les hommes. Sans doute faut-il y voir les conséquences de la garde des enfants, confiée à la mère dans la grande majorité des cas. Au contraire, les hommes qui, au moment de leur première rupture, étaient pères de plus de deux enfants ont davantage tendance à se remettre en couple que les autres. Comme le note l'INSEE, avoir une descendance nombreuse « *rend la présence d'un nouveau conjoint plus nécessaire* ».

¹⁷ Francine Cassan, Magali Mazuy, François Clanché, *Refaire sa vie de couple est plus fréquent pour les hommes*, INSEE Première n° 797, juillet 2001.

b) Les enfants vivant au sein d'une famille monoparentale

La proportion d'enfants vivant au sein d'une famille monoparentale a régulièrement augmenté : 9 % en 1982, 11 % en 1990 et 15 % en 1999, soit environ **2,4 millions d'enfants** de moins de 25 ans à cette date.

Nombre et proportion d'enfants qui vivent dans des familles monoparentales

	1990		1999	
	Effectif	Pourcentage ¹	Effectif	Pourcentage ¹
Moins de 25 ans	1 896 000	11	2 413 000	15
Moins de 18 ans	1 258 000	9	1 750 000	13
0-2 ans	104 000	7	142 000	9
3-6 ans	240 000	8	328 000	12
7-11 ans	367 000	10	536 000	14
12-17 ans	547 000	12	743 000	16
18-24 ans	638 000	16	663 000	19

¹ La proportion est calculée sur l'ensemble des enfants vivant dans une famille, c'est-à-dire ceux qui vivent avec leurs parents.

Champ : enfants de moins de 25 ans résidant au domicile parental, France métropolitaine.

Lecture : 2,4 millions d'enfants de moins de 25 ans vivent dans une famille monoparentale, ce qui représente 15 % des enfants de moins de 25 ans.

Source : recensements de la population 1990 et 1999, INSEE.

Cette proportion augmente avec l'âge des enfants : en 1999, 9 % des enfants de moins de 3 ans, soit 142.000 enfants, vivent avec un seul parent, 16 % pour les 12-17 ans et 19 % pour les plus de 18 ans. Si seulement 14 % des enfants de familles monoparentales vivent avec leur père, les garçons, sauf les plus jeunes d'entre eux, sont un peu plus souvent que les filles confiés à la garde de leur père : 13 % des filles de 12 à 17 ans vivant dans une famille monoparentale sont avec leur père, contre 16 % des garçons du même âge.

Si 16 % des enfants ayant atteint l'âge de l'adolescence vivent avec un seul de leurs parents - le nombre d'enfants vivant avec un parent isolé augmente avec l'âge -, ils sont déjà 8 % dans cette situation à l'âge d'un an, soit plus de 60.000 enfants.

Les familles monoparentales sont moins fréquemment des familles nombreuses : seulement 14 % ont trois enfants ou plus contre 22 % des couples. Les familles monoparentales nombreuses sont plus fréquentes lorsqu'il s'agit d'un veuvage que lorsque le parent n'a jamais vécu en couple, mais ces proportions restent inférieures à celles observées parmi les couples. En effet, aux différences de fécondité liées à la trajectoire matrimoniale,

s'ajoute le fait que nombre de parents ne vivent pas avec tous les enfants qu'ils déclarent avoir eu ou adopté.

Le cas des « familles homoparentales »

Les données statistiques concernant les « familles homoparentales » sont pour l'instant quasi inexistantes.

Au cours de son audition devant la délégation, Mme Mireille Brioude, membre de la l'Association des parents et futurs parents gays et lesbiens (APGL), a défini le terme « d'homoparentalité » qui désigne, selon elle, toutes les situations familiales dans lesquelles au moins un adulte s'autodésignant comme homosexuel est le parent d'au moins un enfant.

S'il n'existe pas de recensement officiel des **familles homoparentales**, elle a indiqué que, sur une base prospective, on pouvait en dénombrer **environ 100.000, le nombre d'enfants élevés au sein de ces familles avoisinant 200.000.**

2. Les familles recomposées

Rappelons qu'en 1999, la France comptait, d'après l'enquête EHF, **708.000 familles recomposées**, soit 8 % de l'ensemble des familles comptant au moins un enfant de moins de 25 ans, ce qui représente une hausse de 9,6 % par rapport au précédent recensement de 1990, quand il y avait 646.000 familles recomposées.

Le nombre des familles recomposées dans lesquelles vivent des enfants de l'union actuelle et des enfants d'une union précédente augmente plus fortement que celui des familles recomposées n'ayant pas eu d'enfants dans l'union actuelle, soit, en 1999, respectivement 380.000 (+ 13,1 %) et 328.000 (+ 5,8 %).

1,58 million d'enfants étaient concernés, en 1999, par la recomposition familiale, soit 8,7 % des enfants, nombre en hausse de 10,8 % par rapport à 1990. Dans le même temps, le nombre de jeunes vivant au sein d'une famille « traditionnelle » diminue de 11,9 %.

En effet, au 1,1 million d'enfants vivant avec un parent et un beau-parent, en 1999, s'ajoutent les 513.000 enfants vivant avec leurs deux parents et des demi-frères ou demi-sœurs.

La part des enfants vivant avec un seul de leurs deux parents augmente avec l'âge, du fait des ruptures de couples parentaux. La proportion d'enfants habitant avec un parent et un beau-parent, très faible avant 4 ans, progresse régulièrement et atteint son maximum autour de 13 ans.

Ces enfants ont souvent d'abord vécu au sein d'une famille monoparentale car plusieurs années s'écoulent en général entre la rupture du couple parental et la formation d'une nouvelle union. Seule une minorité

d'enfants a partagé sa vie avec le conjoint de son parent une année ou moins après la séparation des parents, soit 5,4 %. A 13 ans, les enfants vivant avec un parent et un beau-parent avaient 4 ans en moyenne lorsque leurs parents se sont séparés et 8 ans lorsque le parent qui les garde a refait sa vie en couple.

A partir de 18 ans, cette proportion diminue, notamment parce que **les enfants vivant avec un parent et son nouveau conjoint ont tendance à quitter le foyer parental plus tôt que ceux vivant avec leurs deux parents, ou même au sein d'une famille monoparentale.**

Les familles nombreuses sont sur-représentées parmi les familles recomposées. Dans les familles recomposées dans lesquelles au moins un enfant est né de la nouvelle union, le nombre moyen d'enfants est de 2,8, supérieur à celui des familles « traditionnelles ». Les familles recomposées représentent 5 % des familles avec un seul enfant, 8 % des familles de deux enfants, 13 % de trois enfants et 17 % des familles de quatre enfants ou plus. Ces familles sont deux fois plus nombreuses à avoir quatre enfants ou plus. De surcroît, **88 % des familles recomposées nombreuses rassemblent des enfants de plusieurs unions.**

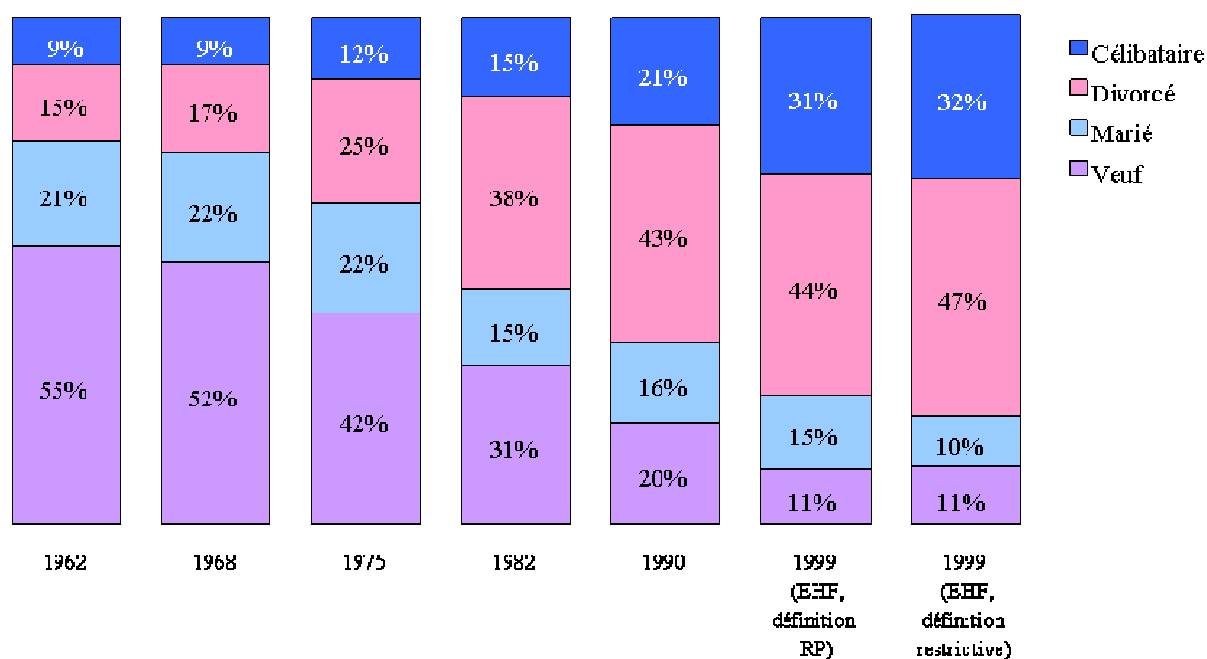
S'agissant de la répartition des enfants entre le père et la mère, la situation est moins contrastée pour les familles recomposées que pour les familles monoparentales : 37 % des enfants vivent avec leur père et 63 % avec leur mère. Cette situation démontre, une fois encore, que refaire sa vie de couple est moins rapide et moins fréquent pour les mères que pour les pères.

Les parents des familles recomposées sont plutôt jeunes : dans 59 % des cas, la femme a moins de 40 ans (49 % des familles « traditionnelles »). Cette situation tient à la plus grande fréquence des ruptures à des âges plus jeunes et donc à la possibilité de reformer plus fréquemment une union.

D. LA MONOPARENTALITÉ, RÉSULTAT DE SÉPARATIONS PLUS FRÉQUENTES

Le statut matrimonial légal des parents de famille monoparentale a considérablement évolué dans le temps, comme le montre le graphique ci-après :

Évolution du statut matrimonial légal des parents de famille monoparentale depuis 1962



N.B. : les chiffres pour 1999 sont estimés à partir de l'enquête Étude de l'histoire familiale.

La seconde colonne, « EHF définition restrictive », est évaluée une fois soustraits les parents qui disent vivre en couple.

La proportion de « mariés mais séparés » s'en trouve en conséquence réduite d'un tiers.

Cependant, le résultat sans correction est le plus comparable avec les recensements antérieurs, car il est calculé selon les mêmes modalités.

Champ : familles monoparentales avec enfant de moins de 25 ans, France métropolitaine.

Source : enquête Étude de l'Histoire familiale, INSEE/INED, 1999

En 1962, les veufs représentaient plus d'un parent de famille monoparentale sur deux, mais ne sont plus que 11 % aujourd'hui.

En revanche, la proportion des divorcés a augmenté très rapidement, passant de 15 % en 1962 à environ 45 % en 1999.

La part des parents célibataires a également considérablement augmenté, passant de 9 % en 1962 à plus de 30 % en 1999, avec une accélération au cours de la dernière décennie. Toutefois, une personne déclarant vivre seule peut, en fait, vivre en concubinage.

La progression importante de la monoparentalité semble donc bien résulter de séparations plus fréquentes.

Il est possible de cerner à partir d'enquêtes rétrospectives les événements qui ont déterminé la constitution d'une famille monoparentale¹⁸, illustrée par le tableau suivant :

Comment se sont constituées les familles monoparentales

en %

	Hommes	Femmes	Ensemble
Par une naissance	7	16	15
Le parent n'a jamais vécu en couple	6	14	13
Le parent a vécu en couple avant la naissance de son ou ses enfants	1	2	2
Par une séparation	76	74	74
Le parent vivait en union libre	19	26	25
Le parent était marié	57	48	49
Par un décès	17	10	11
Le parent vivait en union libre	3	2	2
Le parent était marié	14	8	9
Ensemble	100	100	100
Non déterminé	5	8	8

Lecture : sur 100 parents de famille monoparentale ayant au moins un enfant de moins de 25 ans à charge, 13 n'ont jamais vécu en couple, et 2 n'ont vécu en couple qu'avant la naissance de leurs enfants.

Champ : parents de famille monoparentale comprenant au moins un enfant de moins de 25 ans, définition restrictive, France métropolitaine.

Source : enquête *Étude de l'histoire familiale*, INSEE/INED, 1999.

74 % des parents de familles monoparentales se sont trouvés dans cette situation à la suite d'une séparation - celle-ci intervenant trop souvent dans un contexte de violences conjugales comme de nombreuses personnes auditionnées l'ont indiqué à la délégation, qui a également pu s'en rendre compte par elle-même lors de son déplacement à Dunkerque -, la moitié s'étant séparée alors qu'ils étaient mariés et un quart alors qu'ils vivaient en union libre.

Avant la séparation, les enfants ont généralement vécu en famille avec leurs deux parents. En revanche, 15 % des familles monoparentales se sont constituées après une naissance, alors que le parent ne vivait pas en couple. Cette situation, qui signifie que les enfants n'ont jamais vécu avec leur autre parent, concerne deux fois plus les femmes (16 %) que les hommes (7 %). Dans 11 % des cas, la famille monoparentale a pour origine le décès

¹⁸ *Études et résultats n° 218, DREES, février 2003.*

d'un conjoint, cette cause de monoparentalité affectant cette fois davantage les hommes (17 %) que les femmes (10 %).

Plus généralement, le mode de constitution de la famille explique largement les caractéristiques de l'ensemble des parents de famille monoparentale par opposition aux parents en couple et la diversité des configurations familiales qui existent en leur sein.

Ainsi, la réduction au fil des recensements de la proportion d'hommes dans les parents de famille monoparentale s'explique par la diminution constante du veuvage, et par l'importance croissante des séparations, cas où la mère conserve généralement la garde des enfants.

De même, l'âge des parents de famille monoparentale est lié à leur histoire matrimoniale antérieure. Les mères seules sont un peu plus fréquemment âgées de moins de 25 ans que celles qui vivent en couple, mais surtout plus nombreuses à avoir plus de 40 ans. Pour les hommes, la différence est encore plus considérable : 80 % des pères sans conjointe ont 40 ans ou plus, contre environ 60 % des hommes qui vivent en couple. L'âge relativement tardif de la monoparentalité est lié au fait qu'elle survient la plupart du temps après la séparation d'un couple avec des enfants, parfois après une longue période de vie commune.

Les parents qui n'ont jamais vécu en couple vivent aussi plus fréquemment au sein d'un « ménage complexe »¹⁹, c'est-à-dire le plus souvent en étant hébergés par leur propre famille. Pour leur part, les parents « entrés en monoparentalité » avec la naissance d'un enfant mais qui ont déjà vécu en couple ont pour plus de la moitié d'entre eux des enfants de moins de 6 ans à charge. Il s'agit en grande majorité de femmes, qui ont eu en moyenne leur premier enfant plus tardivement : à 30 ans en moyenne contre 25 ans pour celles qui ont toujours vécu seules. Au sein des familles devenues monoparentales du fait du décès du conjoint, les parents sont assez logiquement plus âgés et les hommes plus nombreux. Cependant, ces derniers ne représentent que 20 % des parents dont le conjoint est décédé. Cette différence peut en premier lieu être imputée à l'espérance de vie plus élevée des femmes et à la différence d'âge entre conjoints. Mais cet écart est aussi lié à des comportements différents : les veufs qui ont des enfants semblent reconstituer plus souvent un couple que les femmes dans la même situation. Une famille sur cinq devenue monoparentale suite à un décès comprend plus de trois enfants, bien qu'il soit fréquent que certains des enfants aient déjà quitté le domicile parental.

Les familles constituées à l'issue d'une séparation, largement majoritaires parmi les familles monoparentales, sont les moins anciennes. Les parents qui vivaient en union libre avant leur séparation sont les moins âgés et ont donc à charge des enfants plus jeunes. Au moment de la rupture, leurs enfants avaient en moyenne 4 ans et demi, contre 8 ans et demi si les parents

¹⁹ *Au sens de l'INSEE*

étaient mariés. Ces parents sont seuls depuis moins longtemps, sans doute parce que, plus jeunes et avec moins d'enfants, ils reforment plus rapidement et plus fréquemment une union.

Or, les familles monoparentales, dont le nombre augmente de façon constante depuis une vingtaine d'années, essentiellement du fait de séparations bien plus fréquentes que par le passé, sont confrontées à une précarité de plus en plus fréquente, la séparation étant généralement synonyme d'appauvrissement du ménage.

II. LES FAMILLES MONOPARENTALES SONT DAVANTAGE TOUCHÉES PAR LA PRÉCARITÉ : UN DÉFI POUR LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

A. UNE TENDANCE INSUFFISAMMENT CONNUE : LA PAUPÉRISATION CROISSANTE DES PARENTS ISOLÉS ET, TOUT PARTICULIÈREMENT, DES MÈRES

L'une des raisons majeures du choix par la délégation de son thème d'étude en 2005 réside dans la perception par ses membres d'une aggravation, sur le terrain, de la situation des parents isolés. Les travaux de la délégation ont confirmé que ces symptômes, observés au plan local, correspondent à une tendance générale à la paupérisation des familles monoparentales.

1. Le taux de pauvreté des familles monoparentales est proche du double de celui de l'ensemble de la population

En s'attachant tout d'abord à fonder ses recommandations sur un bilan chiffré, la délégation a constaté que **les données statistiques n'appréhendaient que partiellement la réalité des ressources et des conditions de vie des familles monoparentales.**

Tout d'abord parce qu'elles « photographient » des situations instantanées et évolutives : une des caractéristiques de la monoparentalité est, en effet, d'être bien souvent transitoire et de prendre fin avec une remise en couple ou le départ des enfants qui peuvent être déjà âgés au moment de la séparation. Ensuite, et comme le soulignent les statisticiens de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *« lorsqu'un parent vit seul avec ses enfants, il est impossible d'en conclure qu'il est le seul à assumer l'ensemble des fonctions parentales, que ce soit en termes affectifs, financiers ou d'organisation »*. Enfin, la définition de la famille monoparentale - le parent vit seul avec ses enfants dans un logement ordinaire - retenue par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), diffère du critère d'isolement, plus large, appliqué par les caisses d'allocations familiales (CAF) : à titre d'ordre de grandeur, il a été estimé en 1998 que 83 % des foyers de RMistes qualifiés de « parents isolés » au sens de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) correspondaient effectivement à des familles monoparentales, tandis que 17 % de ces foyers correspondaient à des ménages dits « complexes ».

En dépit de ces réserves méthodologiques, il est nécessaire de souligner que ces « familles monoparentales », qui correspondent à 86 % à des mères isolées, doivent faire face à un certain nombre de difficultés spécifiques

et connaissent une tendance globale à l'appauvrissement au cours des dernières années.

a) La paupérisation des familles monoparentales s'est aggravée

(1) La séparation provoque un appauvrissement mécanique

Ce « théorème » a été souligné par l'ensemble des personnes auditionnées par la délégation : la séparation s'accompagne, en effet, en règle générale, d'une croissance mécanique et immédiate des « frais fixes » des deux membres du couple qui n'est pas financée par une augmentation proportionnelle de leurs ressources.

Entendues par la délégation, Mme Anne-Marie Lemarinier, vice-présidente, responsable du service des affaires familiales, et Mme Morgane Le Douarin, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris, ont noté que cet **appauvrissement résultant de la séparation n'était pas suffisamment pris en compte par les conjoints au moment de la rupture, ce qui tend à accroître, par la suite, leur sentiment d'insatisfaction et la conflictualité qui s'exprime à propos des enfants.** Elles ont estimé par conséquent souhaitable l'élaboration d'un barème indicatif pour la détermination des pensions alimentaires, ce qui permettrait d'améliorer, pour les couples, la prévisibilité des modalités de la séparation et de favoriser la conclusion d'accords²⁰.

Mme Annie Guilberteaud, directrice générale du Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) a également insisté sur cet **appauvrissement mal anticipé au moment de la rupture** et évoqué la **solitude extrême d'un certain nombre de mères isolées dont les revenus sont largement constitués de minima sociaux**, cette tendance s'étant aggravée au cours des dix dernières années. Évoquant les témoignages recueillis sur le terrain, elle a indiqué que, selon les représentations dominantes, l'homme élevant seul ses enfants avait droit à la considération de son entourage, tandis que la femme, dans la même situation, souffrait d'une certaine **stigmatisation**.

(2) Les statistiques officielles

Les témoignages recueillis par la délégation coïncident parfaitement avec le diagnostic global établi par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans son dernier rapport pour 2005-2006²¹ : **l'aggravation de la pauvreté frappe particulièrement les personnes seules et les familles monoparentales, parmi lesquelles les femmes sont largement majoritaires en tant que chef de famille.** L'Observatoire constate ainsi, depuis 1999, une augmentation de la proportion de femmes dans la population pauvre.

²⁰ Cf. infra III. A. 3.

²¹ *La Documentation française, Paris, 2006*

Cet organisme, qui fonde ses observations sur la définition d'un **seuil de pauvreté** calculé par rapport à la **médiane** des niveaux de vie des Français - la moitié ayant un niveau de vie supérieur à cette médiane et l'autre moitié ayant un niveau inférieur - constate que, de 1996 à 2002, la baisse du taux de pauvreté, constatée tant au seuil de 50 % que de 60 % de la médiane - soit respectivement 645 et 774 euros par mois en 2003 - n'a pas été de la même ampleur selon le type de ménages. **À l'inverse de celle des familles, la situation des personnes seules s'est détériorée depuis 1996.** Pour certaines catégories, le risque de pauvreté a même augmenté : les personnes seules d'âge actif (30 à 59 ans) ont vu leur risque de pauvreté passer de 10,3 à 12,8 % au seuil de 50 % du revenu médian. Le risque de pauvreté des personnes seules de plus de 60 ans a doublé, passant de 4 à 8,1 %. Les personnes seules de moins de 30 ans ont vu leur risque de pauvreté diminuer dans des proportions importantes entre 1996 et 2001, avant de remonter en 2002.

L'analyse détaillée effectuée par l'Observatoire fait apparaître une **concentration des difficultés** sur certains types de ménages, en premier lieu les personnes isolées et les familles monoparentales dirigées par un parent en âge actif. Plus de la moitié des ménages pauvres sont des personnes seules ou des familles monoparentales, alors qu'elles ne constituent qu'un tiers environ de la population totale. **Les familles monoparentales, qui ne représentent que 7 % des ménages, sont particulièrement sur-représentées, à hauteur de 20 %, parmi les ménages pauvres.**

Il apparaît particulièrement préoccupant que le taux de pauvreté des familles monoparentales soit proche du double de celui de l'ensemble de la population. Ce chiffre doit être interprété comme un révélateur du malaise profond qui frappe un certain nombre de mères confrontées à l'isolement.

b) Des facteurs cumulatifs : les accidents de la vie, le chômage et la montée du phénomène de « pauvreté au travail »

Parmi les ménages pauvres, 35 % sont des ménages dont un des membres a connu une période de chômage au cours des douze derniers mois, soit 2,5 fois plus que parmi l'ensemble des ménages. De même, les ménages qui ont connu un problème professionnel ayant détérioré leurs revenus, un divorce, un décès, un accident ou un problème grave de santé sont sur-représentés parmi les ménages présentant des difficultés importantes de conditions de vie.

Plus particulièrement orienté vers les familles monoparentales et les familles nombreuses, **le système redistributif contribue fortement à réduire les situations de pauvreté de ce type de ménages.** Il le fait toutefois de manière différente selon la situation vis-à-vis de l'emploi de ces ménages. L'Observatoire national constate la **persistance d'un taux de pauvreté significativement plus important après transferts pour les ménages en situation de chômage partiel ou total**, quelle que soit la composition du

ménage et malgré la générosité des transferts sociaux à destination des ménages initialement les plus modestes.

Malgré leur plus grande générosité, les transferts ne permettent donc pas de compenser la faiblesse des ressources initiales pour une part importante de ces ménages, les limites et les « trous » constatés dans les mécanismes d'indemnisation de la perte d'emploi jouant sans doute, à cet égard, un rôle important.

Les ménages mono-actifs ont également un taux de pauvreté au travail supérieur à celui des ménages bi-actifs. En outre, à situation donnée, la présence de personnes supplémentaires dans le ménage accentue le risque de pauvreté au travail. Les familles nombreuses et monoparentales sont donc particulièrement exposées. Lors de son audition par la délégation, **après avoir rappelé que la pauvreté avait été réduite de moitié depuis 30 ans dans notre pays, M. Martin Hirsch, président d'Emmaüs France, a, en revanche, insisté sur l'augmentation de la paupérisation à l'âge actif**, en citant l'exemple des femmes travaillant à mi-temps et dont le salaire constituait, autrefois, un revenu d'appoint pour le ménage, mais ne permet plus aujourd'hui à une femme divorcée de vivre dans des conditions décentes avec ses enfants.

Dans la réalité, **le chômage et la rupture des couples sont des phénomènes souvent cumulatifs** : *« l'instabilité professionnelle et le chômage ont un impact fort sur la rupture »*, indique le Haut Conseil de la population et de la famille. Une enquête INSEE avait élaboré, en 1986, un « Indice d'instabilité conjugale selon la situation par rapport à l'emploi » qui doublait avec la précarisation de la situation professionnelle du mari. Ce constat semble se vérifier de façon quasi universelle : au Royaume-Uni, il est établi qu'un chômeur a 2,3 fois plus de risques de divorcer dans l'année suivant son inscription au chômage qu'une personne n'ayant jamais été à la recherche d'un emploi. Des études américaines indiquent que les couples de chômeurs ont 3,5 fois plus de risques de connaître une séparation ou un divorce que les couples sans chômeur. Il convient cependant de faire observer que **la croissance générale du nombre des divorces et des séparations est historiquement corrélée à l'augmentation des taux d'activité féminins.**

c) Les modes de vie des parents isolés et les conséquences de leur pauvreté

(1) La « régression résidentielle » et le poids prépondérant des charges de logement

Comme l'indique le dossier d'étude de la Caisse nationale d'allocations familiales sur *Les familles monoparentales en Europe*²², *« la rupture des couples s'accompagne souvent d'une régression résidentielle »*, la faiblesse des revenus d'une grande partie des familles

²² Dossier n° 54, mars 2004

monoparentales limitant considérablement leurs possibilités de choix dans ce domaine essentiel à la vie familiale.

Partout en Europe, les « monoparents » sont **moins souvent propriétaires** de leur logement et beaucoup plus souvent locataires que les autres familles avec enfants : en France, 30 % des mères seules et 54 % des pères seuls sont propriétaires de leur logement contre 65 % des couples avec enfants. En outre, en France, 59 % des mères seules locataires vivent en HLM contre 46 % des couples avec enfants.

Au début des années 2000, il a été constaté que **le logement représente un poste de dépenses plus important dans le budget des familles monoparentales** que dans celui des couples avec enfants : **un tiers** contre un quart. Cette situation s'est aggravée avec la hausse récente des prix de l'immobilier et des loyers, certaines familles monoparentales se trouvant contraintes de dormir dans leur véhicule. Le président d'Emmaüs France a évoqué devant la délégation le « *couple infernal* » constitué par le logement et l'emploi, en rappelant que le déficit de l'offre de logements par rapport à la demande provoquait une explosion des prix nécessitant une intervention régulatrice de l'État.

S'agissant de la superficie des logements des parents isolés, la délégation fait observer que des difficultés se manifestent à la fois pour le parent gardien et pour celui qui ne dispose que d'un droit de visite et d'hébergement. Mme Sylvie Desmarescaux a, en particulier, évoqué le point de vue des pères de famille qui sollicitent fréquemment les maires pour obtenir des logements suffisamment grands pour pouvoir accueillir leurs enfants le week-end.

Par ailleurs, une des manifestations de l'augmentation du prix du logement est l'allongement de la durée moyenne de séjour - comprise actuellement entre un an et deux ans - dans les **centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS). Ces derniers, dont la capacité d'accueil était au total de 26.000 places en 2005, ont été conçus comme des dispositifs temporaires d'hébergement et d'insertion à destination des personnes ou familles ayant de graves difficultés financières et ayant la faculté de retrouver à terme leur autonomie sociale. La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et, plus spécifiquement, son programme 14 intitulé « *Résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence* », a prévu d'ici à 2009 la création de 1.800 places supplémentaires dans ces centres.

La délégation, lors de son déplacement à Dunkerque, a constaté un phénomène similaire d'allongement de la durée d'hébergement dans les **centres maternels** qui relèvent non pas de l'État comme les CHRS, mais de l'aide sociale des départements. En effet, aux termes de l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles : « *Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général : (...)*

4° *Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique* ».

(2) 30 % des familles sont monoparentales dans les quartiers urbains sensibles

La monoparentalité apparaît souvent comme un **phénomène urbain**. « *Faut-il en conclure qu'en cas de passage à la monoparentalité, les femmes tendraient à partir vers la ville alors que les hommes resteraient davantage là où ils vivent et travaillent déjà ?* ». Les travaux de recherche conduits sous l'égide de la Caisse nationale d'allocations familiales²³ posent la question.

Sur le terrain, les membres de la délégation ont pu constater à quel point l'absence de réseau de transport renforce l'isolement des mères à la tête d'une famille. Plus que d'autres, les familles monoparentales pauvres vivent dans des espaces de vie géographiquement restreints et ont une exigence de proximité au quotidien.

La disponibilité d'un réseau de transport adéquat ou de solidarités locales permettant de pallier son absence est fondamentale, surtout pour les mères qui ne disposent pas de véhicule personnel, notamment en milieu rural.

En tout état de cause, **les familles monoparentales sont nombreuses dans les quartiers sensibles.** En particulier, les structures familiales des quartiers en zones urbaines sensibles (ZUS) sont caractérisées par la sur-représentation des familles monoparentales et des familles nombreuses. Dans son *Atlas des contrats de ville 2000-2006*, la Délégation interministérielle à la ville indique que, parmi les quelque 730.000 familles résidant en ZUS et ayant au moins un enfant de moins de 25 ans, près de **30 % sont monoparentales contre 17,4 % au plan national**, cette spécificité s'étant accusée au cours de la dernière décennie. Ces familles monoparentales qui habitent en zones urbaines sensibles se distinguent des autres par plusieurs traits qui sont souvent associés à une plus grande vulnérabilité : elles ont en moyenne plus d'enfants à charge, l'adulte responsable est plus souvent jeune ; dans près de 9 familles monoparentales sur 10, cet adulte est une femme et la moitié d'entre elles n'ont pas d'emploi.

(3) Des consommations restreintes aux produits de base et des inquiétudes pour la santé des mères isolées

L'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages montre qu'en 2004, 5 % de la population française n'a « *pas les moyens financiers de manger de la viande, du poulet ou du poisson tous les deux jours* ». Ces ménages se trouvent surtout chez les inactifs et les employés, dans les tranches d'âge des moins de 30 ans et des 40-59 ans. Ce sont plutôt des familles monoparentales ou des personnes seules, vivant plus fréquemment dans des villes de grande et moyenne taille du pourtour méditerranéen, du Sud-Ouest, du Bassin parisien et du Nord. Selon la même source, dans 3 % des ménages,

²³ Dossier d'étude n° 54 précité

« il arrive qu'une personne passe une journée sans prendre au moins un repas complet par manque d'argent, au cours des deux dernières semaines ».

La distribution par poste de dépense des différents produits consommés varie peu selon le revenu, sauf pour quelques produits ; la différenciation entre ménages s'opère ainsi pour d'autres raisons : la marque, la qualité, la diversité et la quantité des produits consommés.

Les ménages dont l'alimentation est *« pauvre en fruits et légumes »* sont très majoritairement ceux qui disposent de bas revenus. Dans la période récente, plusieurs éléments semblent indiquer une dégradation à cet égard : les enquêtes du Centre de recherches pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) portant sur l'ensemble de la population montrent que les achats de fruits frais se sont réduits de 3 % en valeur entre 2001 et 2003. Cette évolution, qui est préoccupante sur le plan sanitaire, s'explique pour partie par l'impact sur les prix des produits frais de conditions climatiques défavorables en 2003 et 2004.

Concernant la densité nutritionnelle de l'alimentation, les femmes adultes issues de ménages défavorisés présentent une densité de leur ration en certaines vitamines anti-oxydantes plus faible que celle des femmes adultes de revenu plus élevé. De même, d'autres études ont montré que cette plus faible densité nutritionnelle coïncide avec la prévalence plus importante de pathologies cancéreuses et cardiovasculaires observée parmi les populations défavorisées.

La pauvreté n'est donc pas sans conséquences sur la santé des mères isolées.

(4) La spécificité des départements d'outre-mer (DOM)

Les modes de cohabitation dans les départements d'outre-mer apparaissent sensiblement différents de la métropole. Les couples sans personnes à charge et les personnes seules sont moins fréquents, tandis que **les ménages « complexes » y sont nettement plus nombreux**. En particulier, des études ont mis en évidence l'instabilité des unions et les recompositions familiales comme une caractéristique des régions des Caraïbes. Par exemple, près de 8 % des ménages guyanais pouvaient être dits « complexes » en 1999, contre 5 % dans l'hexagone.

La force des solidarités familiales outre-mer apparaît également dans la décomposition par type de ménage des bénéficiaires des minima sociaux : en métropole, les bénéficiaires du RMI sont principalement des personnes seules (près de 60 %), dont une majorité d'hommes ; dans les DOM, la proportion de personnes seules est plus faible d'une quinzaine de points.

En revanche, **le poids des familles monoparentales semble très caractéristique des DOM : 36 % des bénéficiaires du RMI contre 24 % en métropole**. La surreprésentation des familles monoparentales est valable pour les quatre DOM, mais est particulièrement accentuée en Guyane (45 %).

Cette forte proportion d'allocataires des minima sociaux s'explique notamment par la part élevée de chômeurs de longue durée, qui réduit « mécaniquement » le périmètre de leur indemnisation et accroît corrélativement la part des bénéficiaires du RMI.

Sur la base, notamment, du compte-rendu d'une mission effectuée du 8 au 18 septembre 2005 par une délégation de la commission des affaires sociales chargée d'étudier la situation sociale à la Réunion et à Mayotte, Mme Anne-Marie Payet a constaté devant la délégation que le nombre de mariages à la Réunion était en proportion moindre qu'en métropole. Elle a toutefois estimé qu'en raison des séquelles de la polygamie - désormais interdite, mais appelée à s'éteindre de manière progressive - les plus grandes difficultés en matière de familles monoparentales concernaient Mayotte, dont la population est à 99 % de confession musulmane. Elle a fait observer que certains hommes avaient répudié leurs femmes, qui se retrouvent désormais seules, alors que ni l'API ni le RMI n'existent à Mayotte et que les allocations familiales étaient, jusqu'à l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, plafonnées à trois enfants par allocataire, ce qui s'expliquait notamment par le souci de ne pas donner l'impression de cautionner la polygamie.

2. Mieux prévoir les conséquences des séparations, favoriser la réconciliation et la recomposition familiale

Dirigeant un réseau d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) qui a accueilli, en 2005, 338.000 personnes et traité 661.000 demandes d'information, Mme Annie Guilberteaud a rappelé devant la délégation que notre société était traversée par un « *choc de cultures familiales* », certains couples se séparant dans un contexte égalitaire certes tendu, mais gérable, tandis que d'autres rompent après avoir vécu dans une configuration traditionnelle de différenciation des rôles entre les sexes.

Au cours de ses travaux, la délégation a effectivement pu prendre la mesure de la persistance, dans la société française, de la **diversité des conceptions de la famille et de la place des femmes, qui sous-tend le phénomène de la monoparentalité et des recompositions familiales.**

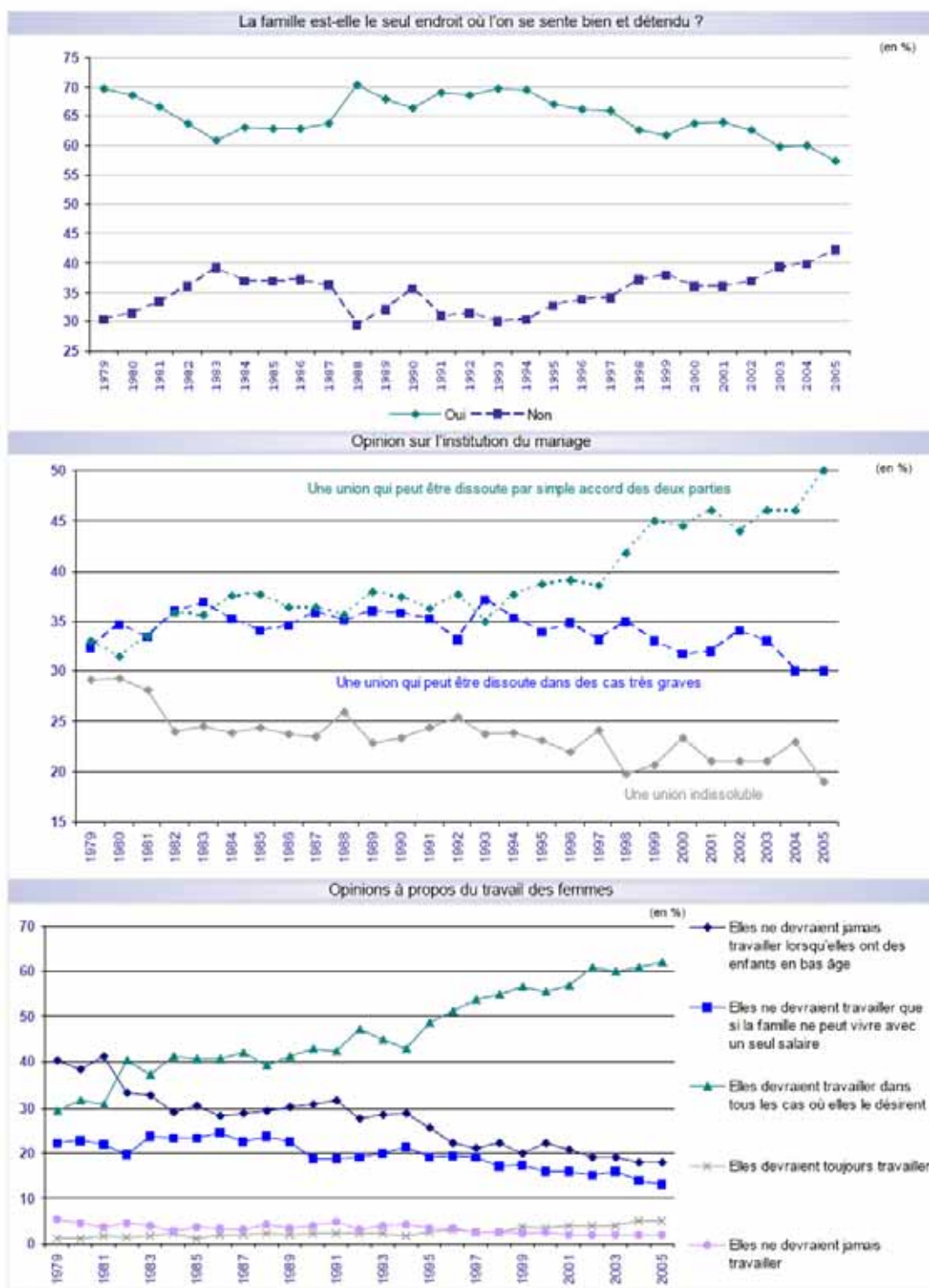
Un des meilleurs indicateurs de l'évolution des mentalités qui traversent notre pays est fourni par une enquête du CREDOC sur l'opinion des français autour du mariage, de la famille et du travail des femmes, de 1979 à 2005. Au cours des trois dernières décennies, **la priorité accordée à la cellule familiale et à sa stabilité n'a cessé de diminuer au profit d'une conception plus individualiste** privilégiant la liberté de rompre une union qui n'est plus suffisamment vécue comme gratifiante. Corrélativement, le travail des femmes, qui constitue leur garantie essentielle d'autonomie, n'est ni considéré comme une obligation absolue, ni comme une transgression : la grande

majorité estime plutôt, selon cette enquête, qu'« *elles devraient travailler dans tous les cas où elles le désirent* ».

A travers ce sondage, on observe un certain décalage, dans l'opinion, entre une volonté ferme de libre rupture des couples et une propension variable des femmes à travailler. Ce décalage peut se rattacher au défaut d'anticipation des conséquences financières des séparations et semble bien se traduire concrètement par la paupérisation croissante des mères isolées.

La rupture constitue en effet un traumatisme pour certaines femmes non préparées à assumer une autonomie financière et une identité propre en dehors de leur vie familiale.

■ Opinions autour de la famille, du mariage et du travail des femmes



Source : CREDOC, 2005.

a) Le risque de paupérisation pèse sur les femmes économiquement dépendantes de leur conjoint

- (1) La séparation est lourde de conséquences pour les générations de femmes économiquement dépendantes de leur conjoint

Aujourd'hui, le nombre de femmes actives atteint 12 millions, pour 14 millions d'hommes. 80 % des femmes âgées de 25 à 49 ans travaillent, tandis que le taux d'activité des femmes âgées de 50 ans et plus atteint 54 % contre 65 % pour les hommes. **20 % des femmes de moins de 50 ans et 46 % de celles qui dépassent cet âge ne sont donc pas intégrées dans le marché de l'emploi.**

Compte tenu également du fait que les salaires des femmes demeurent en moyenne inférieurs de 20 à 25 % à ceux des hommes, Mme Janine Rozier, vice-présidente de la délégation, a fait observer que le montant généralement faible des pensions alimentaires consécutives à un divorce, de l'ordre de 150 euros, entraînait mécaniquement des problèmes financiers pour les familles monoparentales, principalement dirigées par les mères.

Elle a estimé qu'avant de légiférer sur une réforme du divorce, il aurait été opportun de chercher à consolider le mariage **en favorisant une meilleure prise de conscience des obligations des conjoints, en particulier à l'égard de leurs enfants.** Elle a considéré qu'un couple était une relation contractuelle engageant l'honneur de ses membres, et non la réunion de deux égoïsmes.

Lors de son audition par la délégation, Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, professeur de droit, a également dénoncé, en particulier pour les femmes financièrement dépendantes de leur conjoint, **l'illusion selon laquelle la séparation d'un couple permettrait à chacun de reprendre son autonomie.** Elle a estimé que la société contribuait à entretenir ces situations sous différentes formes, citant le congé parental, qui peut devenir, selon elle, une mesure dangereuse dès lors que la séparation du couple est juridiquement aisée, ainsi que le projet, parfois évoqué, de congé filial qui permettrait à des personnes - en fait essentiellement à des femmes - de s'occuper de leur(s) parent(s) âgé(s).

« Égal pour tous », le droit de la famille, et en particulier du divorce, est susceptible de s'appliquer avec une brutalité particulière pour certaines générations de femmes.

- (2) La nécessité d'une réflexion préalable à l'abandon de leur emploi par les mères de famille

On ne peut que souligner la **nécessité d'une réflexion préalable à l'abandon de leur emploi par les femmes qui, devenues mères, peuvent souhaiter se consacrer exclusivement à leur famille.**

L'évolution des couples vers une configuration plus égalitaire et un partage plus équitable des tâches domestiques et familiales est, bien entendu,

de nature à faciliter la vie professionnelle des femmes et à limiter les traumatismes en cas de séparation.

Comme l'ont fait observer un certain nombre de représentantes d'associations qui s'efforcent de venir en aide aux familles monoparentales, à l'heure actuelle, les mères font face à des situations qui reflètent les inégalités persistantes entre hommes et femmes dans les structures professionnelles. Non seulement l'écart de salaire moyen entre les femmes et les hommes demeure d'environ 20 à 25 %, mais **la volonté des mères isolées d'investir ou de réinvestir une vie professionnelle nécessaire à la sécurité financière de leur famille est confrontée au risque de laisser les enfants livrés à eux-mêmes**. Il s'agit là d'un obstacle majeur à la réinsertion professionnelle de nombreuses femmes qui ont intégré, pour des raisons culturelles et sur un mode identitaire, l'idée qu'un statut de « bonne mère » passait inévitablement par un investissement permanent auprès des enfants.

L'Allemagne, l'Angleterre et le Pays de Galles, ainsi que la Suisse, ont prévu le **partage des droits à pension de retraite acquis pendant le mariage** afin de tenir compte du fait qu'un époux n'a pas pu exercer une activité professionnelle parce qu'il a dû, par exemple, s'occuper de l'éducation des enfants. Tel n'est pas le cas dans notre pays, qui a, en revanche, tranché en faveur du principe du versement d'une éventuelle prestation compensatoire versée sous forme de capital en cas de divorce.

Répondant à Mme Janine Rozier, rapporteur du projet de loi relatif au divorce, sur le partage entre époux des droits à la retraite acquis pendant le mariage, M. Dominique Perben, garde des Sceaux, avait estimé au Sénat, le 8 janvier 2004, qu'il s'agissait d'*« un sujet qui mérite effectivement réflexion »*, mais ne peut s'intégrer que *« dans le cadre d'une réflexion globale sur notre système de retraite »*.

b) Mieux exploiter les possibilités psychologiques de réconciliation et de recomposition familiale

Lors de son audition par la délégation dans le cadre d'une table ronde, le docteur Stéphane Clerget, pédopsychiatre, a évoqué l'augmentation du nombre de consultations de psychologues ou psychiatres préalables à la séparation, qui donnent aux conjoints les moyens de mieux gérer cette situation et les conduisent, parfois, à la réconciliation.

Sans pour autant soumettre systématiquement les séparations à une prise en charge psychologique, il apparaît fondamental de combattre la conflictualité excessive des relations au sein de certains couples et « l'ascension aux extrêmes » qui se manifeste à l'occasion d'un trop grand nombre de ruptures. Les interventions du législateur pour pacifier le divorce et sanctionner fermement les violences conjugales constituent autant d'appels à la sérénité : leur mise en œuvre concrète ne peut que favoriser la stabilité « choisie » au sein des couples.

En ce qui concerne les recompositions familiales, M. Stéphane Clerget a indiqué à la délégation que, plus que les hommes, certaines femmes sacrifiaient leurs possibilités de vivre une nouvelle relation, en préférant se consacrer à leurs enfants. Or, selon lui, il serait plutôt sain pour l'enfant de constater que ses parents peuvent s'inscrire à nouveau dans une histoire d'amour épanouissante.

c) Traiter différemment les séparations imposées par la violence du conjoint

Il n'existe à l'heure actuelle pas de statistiques précises sur les familles monoparentales comprenant des femmes ayant été victimes de violences psychologiques ou physiques et sur la proportion de séparations consécutives à des violences conjugales.

Les associations de femmes victimes de violences ont indiqué à la délégation que les ordres de grandeur généralement retenus étaient certainement sous-estimés, en se référant à l'enquête nationale sur les violences envers les femmes en France (ENVEFF), qui permet de prendre conscience de l'ampleur d'un phénomène concernant au moins une femme sur dix.

La violence envers les femmes ayant trop longtemps été minorée, **il apparaît nécessaire de renforcer la prise en compte civile et pénale de ce phénomène qui, à l'heure actuelle, s'accompagne d'une méconnaissance ou d'une sous-estimation statistique.** En particulier, il serait intéressant de parvenir à identifier les cas de violences conjugales à l'occasion des divorces.

Les violences au sein des couples ne provoquent pas seulement des traumatismes irréparables à l'égard des victimes et de leurs enfants ; elles s'accompagnent bien souvent d'un préjudice financier et économique au détriment de mères qui, avant tout soucieuses de se protéger des agressions, en viennent à garder le silence sur les violences qu'elles ont subi et à ne pas faire valoir leurs droits.

d) Remédier aux défauts de recensement de la « pauvreté invisible »

L'Observatoire de la pauvreté souligne dans son dernier rapport que la production locale de savoirs statistiques est indispensable pour se prémunir contre la formation de décalages entre les représentations de la pauvreté et la réalité. Il précise que des travaux déjà nombreux montrent que les représentations locales de la pauvreté se focalisent sur la pauvreté des jeunes et des personnes sans domicile, au risque de rendre « invisibles » aux décideurs locaux les situations de pauvreté des personnes handicapées, des personnes âgées et des familles monoparentales.

Il apparaît urgent de remédier rapidement à cette déficience afin de mieux cibler les priorités des politiques publiques.

L'Observatoire insiste enfin sur une autre caractéristique de la pauvreté qui n'est jamais évoquée en tant que telle, ni par les professionnels ni

par le système d'information statistique : la pauvreté des personnes étrangères ou d'origine étrangère alors que, dans certains lieux, 70 à 80 % des personnes accueillies dans les dispositifs d'aide ou les associations sont immigrées. Or **les mères isolées issues de l'immigration sont particulièrement fragiles** et exposées, comme le signale le dernier rapport du Médiateur de la République, à toutes sortes de chantages ou de manœuvres déshonorantes.

B. GARANTIR LES RESSOURCES ET FACILITER L'ACCÈS À L'EMPLOI DES MÈRES ISOLÉES

1. Le recouvrement des pensions alimentaires est souvent difficile à obtenir

Mme Annie Guilberteaud, directrice générale du Centre national d'information sur les droits des femmes, a indiqué à la délégation qu'une grande partie des demandes reçues par les CIDFF étaient liées aux difficultés de recouvrement des pensions alimentaires non versées ou versées irrégulièrement. Elle a précisé à la délégation que l'impossibilité de payer invoquée par le père pouvait parfois justifier une telle situation, mais qu'il s'agissait en réalité souvent de la persistance d'une forme de domination ultime de l'époux sur son ex-femme par le biais du versement irrégulier de la pension.

Si le régime juridique de la pension alimentaire fait l'objet de nombreux développements, les évaluations précises et chiffrées de son mode de fixation et de son montant moyen sont extrêmement rares. Au cours des auditions, la donnée la plus significative qui a pu être recueillie est qu'à l'heure actuelle les pensions alimentaires sont en moyenne de l'ordre de **150 à 170 euros par mois**, soit un montant généralement bien modique.

Une note de la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) intitulée *Les familles monoparentales et leurs conditions de vie*²⁴, comporte plusieurs précisions :

- ♦ d'une part, les prestations alimentaires constituent une source importante du revenu initial pour les familles monoparentales, alors que ce n'est pas du tout le cas des autres familles avec enfants ; ainsi, les chiffres issus du traitement des données fiscales indiquent que **pour le tiers des familles monoparentales ayant déclaré des pensions alimentaires, ces dernières atteignent l'équivalent de 290 euros en moyenne par mois, contribuant à hauteur de 18 % à leur revenu initial** ;

- ♦ d'autre part, **les parents isolés qui reçoivent des pensions alimentaires ont en général des enfants plus âgés**, parce qu'ils sont dans ce cas plus souvent issus de ruptures d'une union : ainsi, seulement 15 % des

²⁴ n° 389, avril 2005

familles monoparentales avec un seul enfant âgé de moins de 3 ans en bénéficiant, contre 41 % de ces familles ayant au moins deux enfants de plus de trois ans. Par ailleurs, si les parents isolés n'ayant pas déclaré fiscalement de revenus d'activité sont moins nombreux à percevoir des pensions alimentaires que les autres (23 % contre 35 % des autres parents isolés), en revanche, quand ils en sont bénéficiaires, **ces pensions constituent pour eux une source de revenu initial importante** (38 % contre 18 %).

Alertée au cours de ses travaux par divers intervenants de la faiblesse des pensions alimentaires et de la difficulté de leur recouvrement, **la délégation s'est interrogée sur les moyens existants pour contraindre le parent défaillant à payer sa pension alimentaire et les mesures envisagées pour les rendre plus efficaces.**

a) Un arsenal juridique complet au service du recouvrement

Du point de vue juridique, **la pension alimentaire - due par le parent chez lequel la résidence habituelle de l'enfant n'est pas fixée - a le caractère d'une dette d'aliments, ce qui permet la mise en œuvre d'outils juridiques spécifiques.**

♦ *Les sanctions pénales*

Il convient tout d'abord de rappeler que le manquement du débiteur d'une pension alimentaire à son obligation est **sanctionné pénalement par le délit d'abandon de famille** (article 227-3 du code pénal) **puni de deux ans de prison et d'une peine d'amende de 15.000 euros.** Plusieurs milliers de condamnations sont prononcées chaque année sur ce fondement (4450 condamnations en 2003).

L'organisation frauduleuse de l'insolvabilité est également passible de sanctions pénales (article 314-7 du code pénal).

♦ *Les possibilités de saisie et de paiement direct*

Sur le plan civil, l'huissier de justice dispose de pouvoirs renforcés en matière de recouvrement des créances alimentaires. Les administrations et les organismes sociaux sont ainsi tenus de lui communiquer les informations qu'ils détiennent concernant l'employeur, les comptes bancaires ou le domicile du débiteur de la pension. Cette obligation permet d'accroître l'efficacité des voies d'exécution de droit commun, telles **la saisie des rémunérations ou la saisie attribution sur un compte bancaire**, mais également celle de **la procédure de paiement direct spécifiquement réservée au recouvrement des pensions alimentaires**, qui a pour effet de contraindre les tiers détenteurs de fonds appartenant au débiteur - **employeur, caisse de retraite, banque** - de régler directement au créancier les échéances prévues, selon le dispositif institué par la loi n° 73-5 du 2 janvier 1973 relative au paiement direct de la pension alimentaire.

Au cours du déplacement de la délégation à Dunkerque, une représentante du monde associatif a estimé que, pour améliorer les conditions

de recouvrement des pensions, il faudrait accélérer la mise en œuvre de cette procédure de paiement direct avec saisie sur salaire qui, actuellement, n'est mise en œuvre qu'après deux mois d'impayés.

♦ *Le recouvrement public : la pension alimentaire peut être réclamée par le comptable du Trésor comme un impôt*

Outre ces procédures de recouvrement forcé de droit privé, plusieurs instruments permettent d'aider le parent dont la pension alimentaire reste malgré tout impayée. Il suffit ainsi que le créancier d'aliments justifie du caractère infructueux d'une tentative d'exécution de son titre par l'une des mesures de recouvrement forcé rappelées ci-dessus, pour avoir la possibilité d'adresser sans délai une demande au procureur de la République, aux fins que celui-ci établisse un état exécutoire transmis au Trésor public. Celui-ci pourra ensuite utiliser les procédures particulièrement contraignantes habituellement applicables à la perception des contributions directes pour obtenir le paiement des termes à échoir de la pension alimentaire et, le cas échéant, des termes échus des six derniers mois, conformément à la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires.

Ces procédures présentent l'inconvénient de ne pas comporter d'avances pour le créancier, qui peut ainsi être amené à attendre plusieurs mois une pension qui revêt pourtant un caractère vital. C'est pourquoi le législateur a voulu, dans le souci de prêter main forte au créancier d'aliments, que les caisses d'allocations familiales puissent se substituer à celui-ci pour rechercher le débiteur et le faire payer, le cas échéant, avec l'aide et les moyens des services fiscaux.

♦ *Les caisses d'allocations familiales disposent d'un service d'aide aux parents pour le recouvrement des pensions alimentaires impayées depuis plus de deux mois*

Le créancier d'aliments qui remplit les conditions pour demander le recouvrement public a, par ailleurs, la possibilité de solliciter une avance sur pension auprès des caisses d'allocations familiales, habilitées à prélever des sommes à cet effet sur leur fonds d'action sanitaire et sociale (article L. 581-9 du code de la sécurité sociale). La caisse se trouve alors subrogée de plein droit dans les droits des créanciers, à concurrence du montant des avances.

En outre, le législateur a institué une **prestation spécifique au profit du parent créancier d'aliments**, dont le versement n'est pas subordonné à la preuve de l'échec préalable d'une voie d'exécution de droit privé. En effet, dès lors que le débiteur se soustrait totalement ou partiellement au versement d'une pension alimentaire fixée judiciairement, le créancier peut demander aux organismes débiteurs des prestations familiales de lui verser une **allocation de soutien familial** (articles L. 523-1 et L. 581-2 du code de la sécurité sociale). Servie à titre d'avance sur pension, cette prestation, d'un montant de 81 euros par enfant et par mois, pour l'année 2005, est intégralement allouée en cas de défaillance totale du débiteur. Comme le

précise une réponse ministérielle²⁵ à une question écrite d'un parlementaire, en cas de paiement partiel de la pension, elle est versée à titre de complément dans la limite de son montant, ou de celui de la pension si celle-ci est moins élevée. Dans les deux hypothèses, l'organisme se trouve subrogé dans les droits des créanciers pour le recouvrement des sommes impayées.

b) L'idée d'instaurer un plancher de pension alimentaire

L'insuffisance du montant des pensions alimentaires - en moyenne de l'ordre de 150 à 170 euros - a par ailleurs conduit un certain nombre de personnes auditionnées par la délégation à **souhaiter que les pensions soient fixées à un niveau au moins égal à celui de l'allocation de soutien familial (ASF), c'est à dire 81 euros par mois et par enfant.**

Cependant, comme l'ont fait observer à la délégation M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, et M. Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice, **l'idée d'instaurer un plancher ou un forfait est difficilement compatible avec celle d'obligation alimentaire.** En effet, un certain nombre de débiteurs ne sont pas en mesure, faute de revenu, de payer un montant égal à l'ASF alors que dans de nombreux cas, des débiteurs qui ne s'acquittent pas de leur obligation ont des ressources qui leur permettraient de verser nettement plus que l'ASF et maintenir ainsi à leurs enfants un niveau de vie en rapport avec celui qu'ils avaient avant le divorce.

Juridiquement, il convient de rappeler que, selon l'article 208 du code civil, les obligations alimentaires « *ne sont dues que dans la proportion du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit* ». Instaurer un plancher risquerait de retirer son caractère d'obligation alimentaire à la pension et aurait pour conséquence de fragiliser l'utilisation des outils de recouvrement et des sanctions propres aux obligations alimentaires.

En outre, l'ASF, d'un montant de 81 euros par mois, est, le plus souvent, inférieure à la pension alimentaire et vise à soutenir la mère pendant le temps nécessaire pour faire aboutir la procédure vis-à-vis du débiteur. Lorsque la défaillance de ce dernier est imputable à sa mauvaise volonté ou son incurie et non pas à sa situation de fortune, l'essentiel est de le contraindre à payer, l'instauration d'un plancher étant, à cet égard, sans effet.

Prenant acte de la difficulté de mettre en place un dispositif de pension alimentaire minimale, la délégation tient cependant à signaler que, lors d'un déplacement sur le terrain à Dunkerque, une association lui a cité deux cas concrets qui l'ont interpellée :

²⁵ Cf. JO Questions Sénat du 26 janvier 2006, p. 224.

- ♦ celui d'une décision de justice fixant à 20 euros par enfant et par mois la pension alimentaire versée à une femme exerçant une activité professionnelle mais dont l'ex-mari, ayant gardé la maison, avait des dettes ;

- ♦ et celui d'une mère ayant obtenu en justice une mesure de saisie sur le salaire d'un père si déterminé à ne pas payer de pension alimentaire qu'il a préféré démissionner de son travail.

2. Les revenus de transferts augmentent de 20 % le niveau de vie des familles monoparentales

a) Près du tiers des parents isolés bénéficient d'un minimum social

- ♦ *La faiblesse des ressources autres que les minima sociaux*

Lors de son audition par la délégation, Mme Nicole Roth, sous-directrice de l'observation de la solidarité à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a brossé un tableau des ressources des familles monoparentales, en précisant qu'un tiers d'entre elles percevaient des pensions alimentaires d'un montant moyen de 170 euros et que 78 % déclaraient des revenus d'activité professionnelle. 14 % de ces familles bénéficient d'une pension de retraite (ou d'une pension de réversion pour les veuves) et 24 % d'allocations chômage, contre, respectivement, 7 % et 27 % pour les couples avec enfants. **8 % des familles monoparentales n'ont aucune ressource initiale, cette proportion atteignant presque un quart en présence d'un enfant de moins de trois ans.**

Avant transferts, 42 % des familles monoparentales se trouvent sous le seuil de pauvreté, - qui correspond à la moitié du niveau de vie médian - contre 18 % des couples avec enfants.

- ♦ *La redistribution divise par trois le nombre de parents isolés en dessous du seuil de pauvreté*

Selon l'étude précitée de la DREES sur « *Les familles monoparentales et leurs conditions de vie* », la faiblesse des ressources des parents isolés se traduit par le fait que les revenus de transfert augmentent de 20 % leur niveau de vie, alors que cette progression ne serait en moyenne que de 1 % pour les couples avec enfants. D'après les représentantes de la DREES entendues par la délégation, ce phénomène est imputable non seulement au rôle des allocations spécifiques comme **l'allocation de parent isolé (API)**, mais aussi à un barème de l'impôt sur le revenu plus favorable et à des ressources initiales moindres qui expliquent l'importance du rôle des prestations sous conditions de ressources. **Après transferts, la proportion de parents isolés sous le seuil de pauvreté est de 14 % contre 6 % pour les couples avec enfants**, cette réduction de la pauvreté étant spectaculaire pour les familles monoparentales comprenant des enfants de moins de trois ans,

dont le « taux de pauvreté » passe de 70 % avant transferts à 8 % après transferts.

Selon Mme Nicole Roth, sous-directrice de l'observation de la solidarité à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), **fin 2003, 480.000 parents isolés étaient allocataires de minima sociaux, dont 188.000 au titre de l'API et 290.000 au titre du revenu minimum d'insertion (RMI), ce qui représente plus du quart de l'ensemble des allocataires du RMI.**

b) La France a instauré en 1976 une allocation spécifique aux parents isolés, relayée par le revenu minimum d'insertion

(1) L'allocation de parent isolé (API) : sa place dans les minima sociaux et son caractère transitoire

La France présente la particularité d'avoir neuf minima nationaux, c'est-à-dire neuf prestations non contributives, versées sous condition de ressources.

Le tableau ci-après détaille les conditions d'attribution, montants et nombre de bénéficiaires des principaux minima sociaux.

Les minima sociaux, conditions d'accès, barèmes et effectifs

	Conditions d'attribution	Barèmes mensuels au 1 ^{er} janvier 2005	Nombre d'allocataires 31 décembre 2004 (en milliers)
Revenu minimum d'insertion (Rmi)	Créé en 1988, il vise à garantir des ressources minimales à toute personne de 25 ans ou plus, la condition d'âge n'étant pas exigée pour les personnes ayant au moins un enfant né ou à naître. Allocation dont le montant versé est différentiel – différence entre le plafond garanti et le montant de ressources du foyer allocataire prises en compte dans le calcul (base « ressources »).	Plafond de ressources et allocation garantie : Isolé 0 enf. : 425,40 € Isolé 1 enf. : 553,02 € Isolé 2 enf. : 680,64 € Couple 0 enf. : 638,10 € Couple 1 enf. : 765,72 € Couple 2 enf. : 893,34 € + 170,16 € par enfant supplémentaire (à partir du troisième)	Métropole 1 083,9 Dom : 154,6
Allocation de parent isolé (Api)	Créée en 1976 pour les personnes assumant seules la charge d'enfant(s), y compris les femmes enceintes : versée jusqu'au troisième anniversaire du dernier enfant ou pendant un an après isolement.	Plafond de ressources et allocation garantie : Femme enceinte : 542,06 € Isolé 1 enfant : 722,75 € + 180,69 € par enfant supplémentaire	Métropole 175,6 Dom : 2,1
Allocation supplémentaire vieillesse (Asv)	Créée en 1956, elle a pour but de porter au montant du minimum vieillesse les revenus des personnes de 65 ans et plus (60 ans en cas d'incapacité au travail) titulaires d'un ou plusieurs avantages de base attribués par les régimes obligatoires d'assurance vieillesse ou d'une allocation spéciale du Service d'allocation spéciale vieillesse (Sasv).	Plafond de ressources : Personne seule : 613,99 € Couple : 1 075,42 € Allocation garantie : personne seule : 599,49 € Couple : 1 075,35 €	Métropole 547,5 Dom : 86,0
Allocation de solidarité spécifique (Ass)	Créée en 1984 pour les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et justifiant d'au moins cinq ans d'activité salariée au cours des dix années précédant la rupture de leur contrat de travail.	Plafond de ressources : Personne seule : 980 € Couple : 1 540 € Dans la limite de ces plafonds de ressources, l'allocation versée est de : 425,83 € au taux normal (moins de 55 ans) 611,38 € au taux majoré (plus de 55 ans).	Métropole 344,1 Dom : 23,9
Allocation équivalent retraite (Aer) de remplacement	Créée en 2002 pour les chômeurs totalisant 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse et n'ayant pas atteint l'âge de 60 ans. L'Aer de remplacement se substitue à l'allocation de solidarité spécifique, à l'allocation spécifique d'attente ou au revenu minimum d'insertion.	Plafond de ressources : Personne seule : 1 451,04 € Couple : 2 085,87 € Dans la limite de ces plafonds l'allocation versée est de 919,50 €.	Métropole 32,7 Dom : 0,1
Allocation d'assurance veuvage	Créée en 1980 pour assurer un minimum de ressources au conjoint survivant d'un assuré social, âgé de moins de 55 ans et ayant élevé un enfant pendant 9 ans avant son seizième anniversaire, ou élevant un enfant au moment du veuvage. Le dispositif est progressivement absorbé par les pensions de réversion, jusqu'à être mis en extinction en 2011.	Plafond de ressources : 662,30 € Allocation garantie : 529,84 € la 1 ^{ère} et la 2 ^e année.	Métropole 11,3 Dom : 0,3

Sources : Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour 2005-2006.
Cnaf, Msa, Unedic, Cnamts, Cnav.

D'après le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour 2005-2006, après avoir diminué au cours des années 2000 à 2002, le nombre d'allocataires de minima sociaux en France a augmenté en 2004 de 3,4 %, à un rythme deux fois plus élevé qu'en 2003 (+ 1,6 %). A la fin de 2004, 3,4 millions de personnes étaient allocataires de l'un des neuf dispositifs nationaux ou du revenu de solidarité (RSO), dispositif spécifique aux DOM. En incluant les ayants droit (conjointes et enfants), ce sont un peu plus de 6 millions de personnes qui bénéficient des minima sociaux, dont 5,6 millions en métropole. Ce même rapport chiffre, fin 2004, à 175.648 le nombre d'allocataires à l'API et à 1.083.880 celui des RMistes.

Commentant les données relatives aux barèmes des différents minima sociaux, le rapport d'information n° 334 (2004-2005) de Mme Valérie Létard, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat et intitulé « *Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité* », indique que **rien ne semble expliquer de façon rationnelle les différences de montant entre les prestations.**

♦ *L'API : un filet de sécurité transitoire et une « antichambre du RMI »*

La création de « filets de sécurité » successifs témoigne de l'évolution du phénomène de la pauvreté dans notre pays. Dans cette « sédimentation », **la prise en considération, à partir de 1975, d'une nouvelle forme de précarité liée à la remise en cause du modèle familial traditionnel et à la multiplication des situations d'isolement des femmes ayant la charge d'enfants a justifié la création de l'API, en 1976 et celle de l'allocation veuvage, en 1980.**

Contrairement aux premiers minima créés, ces allocations à caractère différentiel ne concernent pas uniquement des inactifs. Elles ont en revanche une **durée de versement limitée dans le temps** car elles sont supposées correspondre à des situations de perte de ressources provisoires, liées à la rupture des solidarités familiales traditionnelles : ainsi, l'API n'est versée que **pendant un an à compter de la date de l'événement conduisant à l'isolement (API dite « courte ») ou jusqu'aux trois ans de l'enfant le plus jeune (API dite « longue »).**

M. Dominique de Legge, délégué interministériel à la famille, a présenté à la délégation trois remarques générales sur ce dispositif. Tout d'abord, il a fait observer que la condition d'isolement n'était pas toujours facile à vérifier, certains allocataires « s'installant » dans leur situation afin de continuer à percevoir l'API, alors même que leur isolement n'est pas toujours avéré. Ensuite, il a précisé à la délégation que les allocataires de l'API apparaissent bien souvent comme des « RMistes en puissance » : en effet, **une fois leurs droits épuisés, la moitié des allocataires de l'API perçoivent le revenu minimum d'insertion (RMI).** Enfin, il s'est demandé si l'API était suffisamment incitative à la recherche d'une insertion professionnelle et a plaidé pour un renforcement dans ce domaine.

♦ *Plus de la moitié des parents isolés allocataires perçoivent le RMI*

Le constat de la progression du nombre de personnes demeurant exclues de toute protection a conduit, en 1988, à la **dernière étape de l'évolution avec la création d'un minimum garanti « universel »**, le RMI, qui vise à garantir à toute personne âgée de 25 ans ou plus un minimum de ressources. Il s'agit d'un tournant dans l'histoire de notre protection sociale, puisque, pour la première fois, une allocation a été conçue pour garantir à toute personne, qu'elle ait ou non déjà travaillé, un revenu minimum à la fois en dehors de toute référence à l'existence d'une activité professionnelle antérieure et pour une durée potentiellement illimitée.

L'article L. 115-1 du code de l'action sociale et des familles relatif au revenu minimum d'insertion pose le principe selon lequel *« toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence »*.

Cette universalité du RMI, ainsi que les droits connexes au statut de RMiste, expliquent que, fin 2003, environ 60 % des parents isolés allocataires d'un minimum social percevaient le revenu minimum d'insertion et 40 % l'API (290.000 contre 188.000 sur 480.000 parents isolés allocataires).

(2) La question essentielle des « droits connexes » explique la préférence de certains parents isolés pour le RMI

Comme le souligne le rapport d'information précité de Mme Valérie Létard, les minima sociaux ne constituent presque jamais l'intégralité des revenus de leurs titulaires. Ceux-ci peuvent tout d'abord bénéficier, dans des conditions de droit commun, des prestations prévues pour toute la population, comme les allocations familiales qui représentent 23 % des transferts sociaux en faveur des ménages les plus pauvres, soit 12 % de leur revenu global.

En outre, la qualité d'allocataire d'un minimum social ouvre droit, de façon plus ou moins automatique et dans des proportions variables en fonction de la prestation considérée, au bénéfice d'un nombre important de droits connexes, spécifiques à certaines catégories de la population.

Ainsi les minima sociaux ne constituent-ils qu'un tiers des transferts sociaux bénéficiant aux ménages les plus pauvres et moins de 20 % de leur revenu disponible. En comparaison, les allocations logement et les prestations familiales sans conditions de ressources représentent respectivement 29 % et 23 % des transferts sociaux en leur faveur.

Poids des transferts sociaux dans le revenu disponible des ménages du premier décile ⁽¹⁾

	Montants moyens mensuels (en euros)	Poids au sein des transferts sociaux	Poids au sein de l'ensemble du revenu
Prestations famille sans condition de ressources ⁽²⁾	79	23 %	12 %
Prestations famille sous conditions de ressources ⁽³⁾	28	8 %	4 %
Aides à la scolarité ⁽⁴⁾	15	4 %	2 %
Aides à la garde onéreuse d'enfants ⁽⁵⁾	2	1 %	1 %
Allocation logement (locataires)	98	29 %	16 %
Minima sociaux ⁽⁶⁾	119	35 %	19 %
Total des prestations	341	-	54 %
Revenu disponible par unité de consommation et par mois	634	-	

⁽¹⁾ Le premier décile ne recoupe pas exactement la population des bénéficiaires de minima sociaux : il s'agit des 10 % des ménages français ayant les revenus initiaux les plus faibles. Le revenu disponible est ici divisé par le nombre d'unités de consommation composant le ménage.

⁽²⁾ Allocations familiales, allocation parentale d'éducation (APE), allocation d'éducation spéciale (AES), allocation de soutien familial (ASF).

⁽³⁾ Complément familial, allocation parentale pour jeune enfant (APJE), API.

⁽⁴⁾ Allocation de rentrée scolaire, bourses du secondaire.

⁽⁵⁾ Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), complément d'AFEAMA, subventions crèches.

⁽⁶⁾ AAH, complément d'AAH, minimum invalidité, RMI, minimum vieillesse.

NB : il convient de noter que ces proportions sont sensiblement identiques depuis la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) (p. au 1^{er} janvier 2004).

Source : INSEE-DGI, enquête revenus fiscaux 1999 (actualisée en 20002), calculs DREES

L'illustration la plus convaincante de l'importance primordiale de ces droits connexes est celle des aides au logement. Celles-ci sont en effet relativement concentrées sur les ménages les plus pauvres : ainsi, les 10 % des ménages les plus pauvres, qui détiennent seulement 2,3 % du revenu initial, concentrent près de 32,8 % de la masse des allocations logement.

A ce sujet, il a cependant été signalé à la délégation qu'**en dessous du seuil de 24 euros, les aides au logement ne sont pas versées**. Lors de l'audition de M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, les précisions suivantes ont été apportées à la délégation :

- tout d'abord, ce seuil répond à des considérations de bonne gestion : le traitement et la mise en paiement de petits montants pèseraient fortement sur les coûts administratifs de la branche famille sans améliorer de façon significative la situation faite aux familles ;

- ensuite, très peu de personnes sont concernées par ce seuil et il s'agit des personnes disposant des revenus les plus importants ;

- enfin, les bénéficiaires de l'API perçoivent une aide au logement maximale et ne sont pas concernés par cette mesure.

Une très récente réponse ministérielle²⁶ fait observer que le relèvement, au printemps 2004, de ce seuil de 15 euros à 24 euros, après plus de 15 ans d'absolue stabilité, a donc suivi avec beaucoup de retard l'inflation enregistrée sur cette période et que 98 % des 6,1 millions de bénéficiaires des aides personnelles au logement ne sont pas concernés par cette mesure. Plus fondamentalement, les mesures de revalorisation des aides personnelles au logement prises en 2005 représenteront un coût de 252 millions d'euros en 2006, qui s'ajoute à un montant de prestations annuelles d'aides personnelles au logement d'environ 14 milliards d'euros, dont plus de 5 milliards sont pris en charge par le budget de l'État. En outre, la politique de modération des loyers se manifeste par l'entrée en vigueur à compter du 1er janvier 2006 d'un nouvel indice de révision des loyers.

Par ailleurs, l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et la Confédération syndicale des familles (CSF), entendues par la délégation le 29 novembre 2005, ont préconisé l'attribution de la **prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)** dans son intégralité aux bénéficiaires de l'API.

D'après une réponse ministérielle²⁷, l'instauration de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) au 1^{er} janvier 2004 a marqué la volonté d'apporter un soutien aux familles à l'occasion de la naissance ou de l'adoption d'un enfant. Les différentes aides qui composent la PAJE interviennent ainsi tant pendant la grossesse qu'à la naissance de l'enfant et jusqu'à son troisième anniversaire. S'agissant des bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API), essentiellement des femmes, celles-ci peuvent cumuler leur allocation avec la prime à la naissance ou à l'adoption de la PAJE, ainsi qu'avec l'allocation de base jusqu'aux trois mois de l'enfant, conformément aux dispositions résultant du décret n° 2004-189 du 27 février 2004 relatif aux modalités de calcul de l'allocation de parent isolé et modifiant le code de la sécurité sociale. En outre, les personnes isolées bénéficient d'une majoration du plafond applicable à la prime à la naissance ou à l'adoption ainsi qu'à l'allocation de base. Enfin, les bénéficiaires de l'API qui sont inscrits dans une démarche d'insertion professionnelle sont exonérés de la condition de revenu minimum exigée pour l'ouverture du droit au complément de libre choix du mode de garde de la PAJE. Cette mesure a ainsi pour objectif de permettre aux parents isolés faisant l'effort d'une recherche d'emploi de faire garder leur enfant et de bénéficier des aides prévues à cet effet.

Comme l'a rappelé M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, lors de son audition par la délégation, la concentration des aides au logement sur

²⁶ Cf. JO Questions Sénat du 30 mars 2006, p. 928

²⁷ Cf. JO Questions Assemblée nationale du 17 août 2004, p. 6461

les ménages les plus pauvres est en partie due à la règle selon laquelle **les bénéficiaires du RMI et de l'API ont automatiquement droit, du seul fait de leur statut de bénéficiaires de ces prestations, aux allocations logement à taux plein.**

À cette même occasion, le ministre, dressant un bref panorama des aides spécifiques aux familles monoparentales, a souligné qu'en dehors de l'API et des aides au logement :

- d'une part, les prestations versées en cas de handicap, de maladie ou d'accident de l'enfant, ainsi que l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé sont majorées pour les personnes isolées ;

- d'autre part, les plafonds de ressources applicables à la prime à la naissance ou à l'adoption, l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant et le complément familial sont majorés d'environ 40 % en cas d'isolement.

La délégation a constaté que malgré la fixation de l'API à un montant plus élevé que celui du RMI, il peut être paradoxalement plus avantageux, pour un parent isolé, de bénéficier du RMI, en raison de l'importance des droits connexes attachés à celui-ci. Elle recommande donc un rééquilibrage entre RMI et API, à l'occasion d'un réexamen d'ensemble du système des minima sociaux.

Ce phénomène s'explique par l'existence de **divers dispositifs accordant des avantages aux titulaires de minima sociaux et liés, le plus souvent, non pas à leur niveau de ressources, mais à leur statut d'allocataire.**

↳ Tout d'abord, **en matière fiscale :**

- ♦ certains minima sociaux n'ont pas à être déclarés au titre de l'impôt sur le revenu : c'est le cas des allocations supplémentaires vieillesse et invalidité, de l'AAH, du RMI et de l'API. Une suspension des dettes fiscales est prévue en faveur des bénéficiaires du RMI et de l'API ;

- ♦ les titulaires du RMI bénéficient d'une exonération automatique de taxe d'habitation, dès lors qu'ils peuvent justifier du statut de « RMiste » pour tout ou partie de la période s'écoulant entre le 1^{er} janvier de l'année n-2 et la date de paiement de l'impôt. Une amélioration du mécanisme de prise en compte des ressources dans le calcul de cet impôt, introduite par la loi de finances pour 2000, a conduit, dans les faits, à une exonération pour les titulaires de l'API, de l'AAH et de l'allocation veuvage ;

- ♦ une exonération de la redevance audiovisuelle était jusqu'ici traditionnellement prévue en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans et non imposables, ainsi que, sous certaines conditions de ressources, en faveur des personnes dont le taux d'invalidité était supérieur à 80 %. Les allocataires du RMI pouvaient également en bénéficier, à leur demande expresse. L'article 41 de la loi de finances pour 2005, qui réforme le régime de la

redevance audiovisuelle, en a étendu l'exonération aux « personnes indigentes » reconnues comme telles par la commission communale des impôts directs, aux titulaires de l'AAH, du minimum vieillesse et du minimum invalidité *es qualité*, aux infirmes et aux personnes âgées de plus de 60 ans remplissant certaines conditions de ressources et aux bénéficiaires du RMI. Un régime transitoire est prévu jusqu'en 2007 pour les contribuables pour lesquels le nouveau régime serait moins favorable. Les titulaires de l'ASS et de l'API y restent soumis.

↳ Ensuite, l'accès à la **couverture maladie universelle (CMU) complémentaire** n'est automatique que pour les bénéficiaires du RMI. Pour les autres demandeurs, un plafond de ressources est applicable, qui varie en fonction de la composition du foyer.

↳ Enfin, il convient de tenir compte d'un certain nombre de mesures spécifiques comme la **prime de Noël** traditionnellement versée, depuis plusieurs années, notamment aux bénéficiaires du RMI (152,45 euros pour une personne seule et 274,41 euros pour un couple avec enfant ou une personne seule avec deux enfants) ainsi qu'une grande variété de mesures prises au titre de l'action sociale des départements ou communes, par exemple en matière d'aide au logement, à l'apurement des impayés (eau, gaz, électricité, loyers, téléphone). Le rapport précité de Mme Valérie Létard souligne **l'importance du poids des transferts sociaux locaux dans les ressources des parents isolés bénéficiaires de minima sociaux qui, à travers d'importantes disparités locales, sont ainsi majorées de près d'un quart.**

L'attribution de ces aides locales est, plus souvent que pour les prestations nationales, liée au statut de chômeur ou de bénéficiaire du RMI. En outre, c'est le plafond du RMI qui sert le plus souvent de référence à ces aides, ce qui provoque un **effet de seuil très important** à la sortie de cette allocation.

3. La volonté d'accès à l'emploi des parents isolés et ses obstacles

Comme la délégation l'a perçu au cours de ses travaux et comme les données statistiques le confirment, les parents isolés, et tout particulièrement les mères, souhaitent généralement concilier et cumuler leur vie familiale avec une vie professionnelle active.

En même temps, le rapport « *Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion* », remis au Premier ministre le 15 décembre 2005 par MM. Michel Mercier et Henri de Raincourt, a constaté que le système des minima sociaux « *est inéquitable à l'égard des travailleurs à bas salaires pour lesquels la reprise d'un emploi s'accompagne souvent d'une perte d'avantages connexes (exonérations de taxe d'habitation, de redevance audiovisuelle, gratuité des transports, bénéfice de la couverture maladie universelle complémentaire, etc.) et de dépenses supplémentaires (transports, garde des enfants)* ».

a) La volonté d'insertion ou de réinsertion professionnelle des mères isolées

Deux données manifestent la volonté des parents isolés d'accéder à l'emploi.

(1) Le taux de chômage des mères isolées est deux fois plus élevé que la moyenne

Mme Hélène Paris, directrice des statistiques, études et recherches à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), a indiqué, lors de son audition par la délégation, que plus de la moitié des allocataires de l'API ne recherchait pas d'emploi, en estimant que l'accès au marché du travail supposait, au préalable, l'identification d'une solution de garde des enfants.

Cependant, les mères isolées sont plus souvent présentes sur le marché du travail que celles qui vivent en couple (environ 80 % contre 74 %). Néanmoins, plus nombreuses à se présenter sur le marché du travail, elles sont deux fois plus fréquemment au chômage que les mères en couple. Au total, **la proportion des mères de famille monoparentale occupant un emploi est similaire à celle des mères qui vivent en couple : 68 %.**

En revanche, comme le fait observer la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), les **pères de famille monoparentale sont plus souvent inactifs que leurs homologues en couple**, avec une influence du nombre d'enfants sur leur taux d'activité et d'emploi. Ainsi, parmi les pères âgés de 35 à 49 ans et ayant des enfants de moins de 25 ans, 92 % des pères en couple avec un seul enfant sont actifs, et 93 % de ceux qui ont deux enfants ou plus. Pour les pères à la tête d'une famille monoparentale, cette proportion s'établit à 89 % avec un seul enfant, et à 84 % avec deux enfants ou plus. Enfin, ils travaillent un peu **plus fréquemment à temps partiel** que les hommes en couple.

Être parent de famille monoparentale semble atténuer les « effets de genre », la nécessité d'apporter un revenu se combinant à celle de prendre en charge les enfants, sans répartition possible des rôles entre conjoints. Les hommes et les femmes parents de famille monoparentale ont en conséquence des comportements d'activité plus similaires que les hommes et les femmes vivant en couple.

(2) La moitié des mères employées à temps partiel souhaiteraient travailler davantage

La nécessité et le désir d'amélioration du niveau de vie de leur foyer expliquent sans aucun doute la **préférence des mères de famille monoparentale pour l'emploi à temps complet**. Seulement 26 % d'entre elles sont à temps partiel, contre 36 % des mères en couple. De surcroît, parmi celles qui ont un emploi à temps partiel, presque la moitié souhaiterait travailler davantage (47 %), contre un quart des mères en couple. La nature des emplois occupés par les mères de famille monoparentale et les mères

vivant en couple diffère en revanche assez peu, qu'il s'agisse de la catégorie socioprofessionnelle, du statut d'emploi ou des horaires de travail.

b) Les obstacles à l'accès à l'emploi des parents isolés

- (1) L'impératif de la garde des enfants conduit des mères isolées à renoncer à une activité professionnelle

Mme Nicole Roth, sous-directrice de l'Observation de la solidarité à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, a précisé à la délégation que **les mères de familles monoparentales renonçaient à leur activité professionnelle plus fréquemment que les mères en couple**. Elle a fait observer que le recours à une garde payante était aussi fréquente, que les mères de familles monoparentales combinaient davantage des modes de garde formels et informels, tels que la famille ou les voisins, et qu'elles utilisaient aussi plus souvent les centres aérés et les garderies, qui sont moins coûteux.

Comme le démontrent les statistiques, **l'accès aux modes de garde est un enjeu crucial pour faciliter le retour à l'emploi** : seules les mères de famille monoparentale ayant un seul enfant de plus de 3 ans sont aussi souvent en emploi que les mères en couple dans le même cas. Le nombre d'enfants exerce ainsi un impact plus fort sur l'activité des mères de famille monoparentale que sur celle des mères en couple, de même que la présence d'un enfant de moins de 3 ans. **Seules 54 % des mères de famille monoparentale ayant un enfant de moins de 3 ans ont ainsi un emploi, contre 71 % des mères de jeunes enfants en couple**. Des analyses « toutes choses égales par ailleurs » confirment que la présence d'enfants en bas âge réduit particulièrement la probabilité d'emploi des femmes de famille monoparentale.

L'attention de la délégation a également été attirée sur le fait que des freins d'ordre psychologique sont à prendre en considération dans les démarches d'accompagnement vers l'emploi : **la peur de laisser les enfants seuls** et d'être tenue pour responsable face au père et à la société si un problème ou un accident arrivait, **reste un obstacle majeur à la réinsertion professionnelle de nombreuses femmes** qui ont intégré, pour des raisons culturelles et sur un mode identitaire, l'idée qu'un statut de « bonne mère » passait inévitablement par un investissement permanent auprès des enfants. Sur ce point, les réseaux associatifs conduisent de nombreuses actions pour favoriser l'exercice de la coparentalité et faire prendre conscience que les compétences parentales ne relèvent pas de la différence biologique des sexes. Des représentants de parents isolés ont également insisté sur la nécessité d'aborder la question des rythmes de vie et celle de la prise en charge de la petite enfance, la France paraissant accuser un certain retard dans ce domaine, ce qui accentue les difficultés quotidiennes des familles monoparentales.

- (2) Le retour à l'emploi peut sembler financièrement risqué aux parents isolés allocataires pris au piège de leur « statut » et de la complexité du système des minima sociaux

Au cours des dernières années, la complexité du système des minima sociaux en France et l'importance de leurs droits connexes a conduit un certain nombre de parents isolés à redouter, pour la sécurité de leur famille, les éventuels effets pervers d'une réinsertion professionnelle susceptible d'entraîner des effets de seuil, des pertes brutales de revenu et des décalages dans le calendrier de versement des prestations qui fragilisent la gestion de budgets déjà très serrés.

Comme l'a constaté la délégation sur le terrain, notamment lors de son déplacement à Dunkerque, pour un certain nombre de mères isolées déstabilisées par la rupture de leur couple, il est plus prudent de s'en tenir aux revenus d'assistance, dont le montant est connu.

Lors de son audition par la délégation, M. Martin Hirsch, président d'Emmaüs France, soulignant le développement de la pauvreté des personnes ayant un emploi, qui concerne désormais la moitié des situations de précarité, a noté qu'une femme ayant deux enfants à charge pouvait voir ses revenus diminuer en reprenant une activité professionnelle, de nombreuses prestations sociales étant supprimées lors de la reprise d'un emploi, lequel engendre en outre de nouvelles dépenses.

Selon les données fournies par la DREES, le retour des parents isolés sur le marché du travail s'effectue dans des emplois aidés, à hauteur du tiers, et des activités à temps partiel pour les trois quarts. Dans ces conditions, pris au piège de leur statut d'allocataire, un certain nombre de parents isolés redoutent la sortie de la mécanique des prestations : **le retour à l'emploi ne leur paraît pas suffisamment rémunérateur ni sécurisant.**

4. Renforcer l'attrait pour les parents isolés d'un retour à l'activité plus rémunérateur et faciliter la garde des enfants

- a) Les apports de la loi relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*

A l'égard des parents isolés, la toute récente loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, comporte deux principales avancées.

- (1) Un cumul entre salaires et minima sociaux plus attractif

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi relatif au retour à l'emploi et au développement de l'emploi, en 2004, seulement 12,5 % des allocataires du RMI ont bénéficié d'un intéressement à la reprise d'emploi. Cette proportion a eu tendance à régresser au cours des dernières années puisque l'intéressement - qui permet de cumuler un minimum social et des revenus d'activité - concernait, selon le rapport de M. Laurent Wauquiez,

député, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales²⁸, 13,5 % des allocataires au RMI en 2000, 12,6 % en 2002 et 11,5 % en juin 2005. Quant à **l'intéressement concernant les allocataires de l'API**, il **est resté**, selon cette même source, **très minoritaire : au plus 7 % des bénéficiaires**. M. Frédéric Marinacce, directeur des prestations familiales de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a évalué à 5 % ce dernier pourcentage lors de son audition par la délégation.

Comme l'indique désormais l'article L. 524-5 du code de la sécurité sociale, inséré par la loi du 23 mars 2006, *« les rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation qui ont commencé au cours de la période de versement de l'allocation peuvent, selon des modalités fixées par voie réglementaire, être exclues, en tout ou partie, du montant des ressources servant au calcul de l'allocation »* (dite de parent isolé). Il en va notamment de même pour les allocataires du revenu minimum d'insertion (article L. 524-4 du même code).

Concrètement, à partir de cette base législative, **tous les allocataires de minima sociaux qui travailleront plus de 78 heures par mois cumuleront pendant les trois premiers mois leur salaire et leur allocation. Ils recevront pendant les neuf mois suivants une prime forfaitaire** de 150 euros s'ils sont célibataires, de 225 euros s'il s'agit d'une famille. Au quatrième mois suivant l'embauche, ils recevront une prime de 1.000 euros. Ils percevront également la prime pour l'emploi, désormais mensualisée, et conserveront le bénéfice des aides complémentaires.

Ceux qui travaillent moins de 78 heures par mois cumuleront leur salaire et leur allocation pendant trois mois ; ils cumuleront leur salaire et une partie de l'allocation pendant les neuf mois suivants ; ils percevront la prime pour l'emploi et conserveront le bénéfice des aides complémentaires.

Comme l'a souligné Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, lors des travaux préparatoires de la loi du 23 mars 2006, le dispositif proposé permettra donc, dès le premier mois du passage à l'emploi, la perception d'un revenu plus incitatif, revenu que le bénéficiaire pourra calculer lui-même aisément, ce qui n'est pas le cas actuellement. **La délégation, sur le fondement de ses observations, recommande aux services sociaux et aux associations de présenter ce nouveau dispositif aux parents isolés allocataires en s'attachant à leur démontrer que le retour à l'emploi ne comporte aucun risque de perte ou de discontinuité de revenus.**

(2) Un accès privilégié aux crèches et aux services d'accueil des jeunes enfants en faveur des allocataires de minima sociaux reprenant une activité

Issu de l'article 8 de la loi du 23 mars 2006, l'article L. 214-7 du code de l'action sociale et des familles a pour objet **d'aider les bénéficiaires de minima sociaux à trouver un mode de garde pour leurs jeunes enfants, en**

²⁸ Cf. rapport Assemblée nationale n° 2684, XII^{ème} législature

instituant non pas une priorité d'accès en crèche, comme le prévoyait le projet initial, mais **un mécanisme de places garanties**, notamment dans le souci de ne pas opposer les intérêts des familles bi-parentales et mono-parentales : *« le projet d'établissement et le règlement intérieur des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique prévoient les modalités selon lesquelles ces établissements garantissent l'accueil d'un nombre déterminé d'enfants non scolarisés âgés de moins de six ans à la charge des bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé, de l'allocation de solidarité spécifique (...) qui vivent seuls ou avec une personne travaillant ou suivant une formation rémunérée et qui ont une activité professionnelle ou suivent une formation rémunérée. »*

Ce texte vise à la fois les *« établissements et services gérés par une personne physique de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans »* et les *« établissements et services publics accueillant des enfants de moins de six ans »* (article L. 2324-1 du code de la santé publique). Concrètement, l'ensemble des crèches (crèches collectives, crèches parentales, crèches d'entreprise, crèches familiales) et les haltes-garderies accueillant des jeunes enfants non soumis à l'obligation de scolarité, sont donc, *a priori*, concernées par ce nouveau dispositif.

Il convient de rappeler que, selon le rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale consacré, en 2004, aux *« enfants pauvres en France »*, **en 2000, seuls 3 % des enfants issus des familles bénéficiaires d'un minimum social étaient gardés en crèche ; 80 % n'étaient confiés à aucun mode d'accueil et restaient à la garde de leurs parents.** En outre, le règlement de la plupart des établissements donne la priorité aux enfants de couples bi-actifs.

Il apparaît essentiel de faciliter la garde des enfants pour permettre le retour à l'emploi des parents isolés. La délégation souhaite donc que les objectifs du quatrième « Plan crèches » soient réalisés et que soit effectivement mis en oeuvre le nouveau dispositif d'accès privilégié aux crèches et aux services d'accueil des jeunes enfants prévu par la loi du 23 mars 2006 en faveur des allocataires de minima sociaux reprenant une activité.

À ce sujet, M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a indiqué à la délégation qu'à la suite de ce plan annoncé en juin 2005, la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) avait vu ses crédits augmentés de 2,4 milliards d'euros et qu'un effort supplémentaire de 2 milliards d'euros était prévu dans les quatre ans à venir. Au titre des difficultés rencontrées, le ministre a signalé les efforts de rigueur de gestion qui devront être accomplis pour que ces financements soient bien concentrés sur **l'objectif de création de 72.000 places de crèche entre 2002 et 2008, ce qui permettra de faire**

passer le nombre total de places de 240.000 à 312.000. Rappelant que le nombre d'ouvertures de places de crèche n'avait été que de 264 en 2001 et qu'il avait progressivement augmenté pour atteindre 8.500 en 2005 et 10.000 en 2006, il a souhaité qu'une ouverture de 10.000 places de crèche par an puisse devenir la norme dans les prochaines années.

La délégation propose cependant d'introduire de la souplesse dans l'organisation des modes de garde pour permettre notamment l'accueil des enfants de mères isolées ayant des horaires de travail décalés.

b) La nécessité de nouvelles avancées pour l'insertion des parents isolés et l'équité du système des minima sociaux

La loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux met en place un cadre juridique incitatif à la reprise d'activité. Cependant, il apparaît nécessaire de poursuivre l'effort de réaménagement de l'édifice des minima sociaux dans le sens d'une plus grande équité et d'un meilleur accompagnement des parents isolés qui souhaitent se réinsérer dans des conditions compatibles avec leur vie familiale.

(1) L'allocation de parent isolé et l'insertion

Les auditions et le déplacement de la délégation ont mis en évidence l'insuffisance, voire l'absence du dispositif d'insertion organisé en faveur des allocataires de l'API.

En approfondissant ce point essentiel, on constate que, **dans les faits, certaines caisses d'allocations familiales (CAF) ont conduit des actions d'accompagnement** qui témoignent d'un effort particulier à l'égard des familles monoparentales : en 2003, plus d'un tiers (37 %) des bénéficiaires réels des interventions de travail social (conseillers en économie sociale et familiale, assistants de service social et agents de développement) des caisses ont été des familles monoparentales, qui ne représentent pourtant que 17 % des familles.

Dans un quart des caisses seulement, **l'ouverture des droits à l'API** s'accompagne d'une « offre de service » aux bénéficiaires. Diverses prestations peuvent ensuite être proposées : un accompagnement individuel par un travailleur social de la caisse, des aides financières spécifiques, des actions collectives, l'orientation vers des partenaires externes (comme les centres d'information sur les droits des femmes [CIDFF], des centres de formation, l'ANPE, les missions locales, etc.).

La perspective de la sortie de l'API est le second moment où nombre de caisses s'efforcent d'intervenir, tout d'abord pour éviter une rupture dans le versement des revenus de subsistance, en orientant alors les bénéficiaires de l'API vers les services instructeurs du RMI. Certaines CAF en profitent pour proposer un rendez-vous avec un travailleur social en vue de rechercher une alternative au basculement vers le RMI.

Enfin, la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour 2005-2008 a inscrit en tant que priorité du champ de l'action sociale le « **renforcement de l'accompagnement des familles vulnérables** » (article 11-3). Dans ce cadre, l'accès des bénéficiaires de l'API aux modes d'accueil des jeunes enfants doit constituer une priorité pour les CAF.

Le rapport remis au Premier ministre le 15 décembre dernier par MM. Michel Mercier et Henri de Raincourt a mis en lumière l'importance de l'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux pour l'efficacité des politiques d'insertion. Or, aujourd'hui, seuls les titulaires du RMI bénéficient d'un accompagnement individualisé, formalisé et obligatoire dans le dispositif départemental d'insertion, tandis que les bénéficiaires de l'API relèvent des seules CAF.

L'absence fréquente d'actions d'accompagnement peut donner l'impression d'abandonner des personnes élevant de jeunes enfants sans les soutenir dans leur parcours et leur volonté d'insertion et sans les encourager à rechercher un emploi.

La délégation recommande d'inscrire dans la loi le principe d'un parcours d'insertion individualisé pour les allocataires de l'API, en les faisant bénéficier, le cas échéant, d'une formation professionnelle.

(2) « A ressources égales, droits égaux »

Dans le prolongement de son rapport précité, Mme Valérie Létard a présenté un avant-projet de proposition de loi portant réforme des minima sociaux. L'objectif majeur de cette initiative est d'assurer une certaine équité d'une part, entre les bénéficiaires des différents minima sociaux et, d'autre part, entre les bénéficiaires de ces allocations et les salariés à faibles revenus.

Pour favoriser le retour à l'emploi des parents isolés allocataires de minima sociaux, la délégation estime opportun d'aménager une sortie progressive des droits connexes au fur et à mesure de l'augmentation des revenus de la personne.

III. LE DÉVELOPPEMENT DES NOUVELLES FORMES DE STRUCTURES FAMILIALES, MONOPARENTALES OU RECOMPOSÉES, POSE LA QUESTION D'UNE ADAPTATION D'UN DROIT DE LA FAMILLE ENCORE LARGEMENT FONDÉ SUR LE MODÈLE FAMILIAL TRADITIONNEL

Au cours des dernières décennies, le droit de la famille a considérablement évolué dans le sens de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein du couple, ainsi que de la coparentalité qui se traduit par un exercice conjoint de l'autorité parentale par les deux parents. Initiée par la loi du 4 juin 1970 qui a substitué l'autorité parentale à la notion ancienne de « puissance paternelle », cette évolution a été marquée par quelques grandes étapes : loi du 3 janvier 1972 sur la filiation, réforme du divorce par la loi du 11 juillet 1975, institution puis généralisation de l'autorité parentale conjointe par les lois des 22 juillet 1987 et 8 janvier 1993, consécration du principe de la coparentalité et institution de la résidence alternée par la loi du 4 mars 2002, nouvelle réforme du divorce par la loi du 26 mai 2004.

Cependant, le droit de la famille reste très largement fondé sur le modèle familial traditionnel que représente un couple marié avec des enfants. Ainsi que l'a souligné devant la délégation M. Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice, le mariage reste le seul fondement juridique de l'institution familiale, même si la loi du 15 novembre 1999 a reconnu le concubinage dans le code civil et institué une relation contractuelle ouverte aux couples hétérosexuels ou homosexuels, le pacte civil de solidarité (PACS).

Or, alors qu'on constate un accroissement constant de la proportion des couples non mariés et des naissances hors mariage – près d'une naissance sur deux aujourd'hui –, les couples, mariés ou non, sont moins stables qu'autrefois et les divorces ou les séparations se multiplient. Ces évolutions, qui entraînent l'augmentation du nombre des familles monoparentales, puis de fréquentes recompositions familiales, soulèvent la question de l'adaptation d'un code civil construit sur la base de l'institution du mariage.

Au cours de son audition devant la délégation, Mme Josèphe Mercier, présidente de la Fédération nationale Solidarité femmes, a considéré que le législateur conservait du modèle familial une conception traditionnelle reposant sur le mariage d'un homme et d'une femme qui ont ensuite des enfants. Selon elle, cette conception ne serait plus adaptée à la réalité de la société française actuelle.

L'évolution du droit civil ne doit-elle pas en effet se poursuivre pour prendre en compte les transformations sociologiques très rapides de la cellule familiale ?

Les familles monoparentales et plus encore les familles recomposées, rencontrent en effet de nombreuses difficultés juridiques.

D'une part, l'exercice conjoint de l'autorité parentale après une séparation ne va pas sans difficultés, d'ailleurs d'autant plus sensibles que la séparation du couple a été conflictuelle, ainsi que l'ont souligné de nombreux intervenants au cours des auditions de la délégation. Le modèle de la coparentalité rencontre là ses limites, comme l'illustre notamment le débat sur la résidence alternée qui apparaît aujourd'hui comme un mode de garde très controversé. Ainsi que l'a par exemple fait observer M. Didier Le Gall, sociologue, au cours de son audition devant la délégation, la coparentalité repose sur l'idée que « *le couple parental peut survivre au couple conjugal* » et que les parents doivent continuer à s'entendre pour gérer l'éducation de leurs enfants, alors même qu'ils sont séparés et que leurs relations sont susceptibles de rester conflictuelles.

D'autre part, le développement des familles recomposées ne va pas sans poser la question, particulièrement délicate, d'une prise en compte juridique de la place du beau-parent et de ses liens avec ses beaux-enfants, sujet marqué par un « *relatif silence du code civil* », selon M. Didier Le Gall. Comme l'ont souligné plusieurs personnes entendues par la délégation, le beau-parent n'a en effet aucun lien de droit avec l'enfant de son conjoint ou compagnon et reste considéré par le code civil comme un tiers à son égard, sauf dans l'éventualité, au demeurant assez rare dans la pratique, où il l'a adopté.

A. LES LIMITES DE LA COPARENTALITÉ : DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS L'EXERCICE CONJOINT DE L'AUTORITÉ PARENTALE APRÈS LA SÉPARATION

La loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a achevé la consécration de la coparentalité, fondée sur l'idée qu'il est dans l'intérêt de l'enfant d'être élevé par ses deux parents.

En effet, l'article 372 du code civil dispose que « *les père et mère exercent en commun l'autorité parentale* », cette règle générale n'étant écartée que dans deux exceptions : lorsque la filiation a été établie à l'égard d'un parent plus d'un an après la naissance de l'enfant ou lorsque la filiation a été judiciairement déclarée à l'égard du second parent.

Ce principe général de l'exercice conjoint de l'autorité parentale s'applique aux couples mariés comme aux couples non mariés, de même qu'aux couples divorcés ou séparés. En effet, aux termes de l'article 373-2 du code civil, « *la séparation des parents est sans incidence sur les règles de dévolution de l'exercice de l'autorité parentale* », étant précisé que « *chacun des père et mère doit maintenir des relations personnelles avec l'enfant et respecter les liens de celui-ci avec l'autre parent* ».

Dans la pratique, comme l'a constaté au cours de son audition devant la délégation Mme Morgane Le Douarin, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris, 25 % des enfants, soit environ trois

millions, vivent avec un seul de leurs parents. Parmi ces enfants, 85 % vivent avec leur mère et 34 % ne voient jamais leur père, même si, selon Mme Morgane Le Douarin, ces pères ne doivent pas nécessairement être considérés comme « démissionnaires ».

Les auditions de la délégation ont fait apparaître que **l'exercice conjoint de l'autorité parentale après la séparation suscite bien souvent des difficultés touchant au premier chef les femmes qui vivent très majoritairement avec leurs enfants, contrairement aux hommes.**

En effet, la résidence alternée, forme la plus achevée de la coparentalité, n'a connu pour l'instant qu'un développement limité et ne semble pas convenir à tous les enfants. Dans la grande majorité des cas, la résidence de l'enfant est encore fixée chez la mère.

Des difficultés relatives à l'exercice de l'autorité parentale sont bien souvent rencontrées, notamment en ce qui concerne l'exercice du droit de visite et d'hébergement par le parent non gardien de l'enfant, ainsi que le respect par celui-ci de son obligation alimentaire. Ces difficultés sont d'autant plus fréquentes que les relations entre les parents demeurent conflictuelles, par exemple à la suite de violences conjugales, ce qui est encore trop souvent le cas, le recours à la médiation familiale restant par ailleurs insuffisamment développé.

1. La résidence alternée : un mode de garde contesté à encadrer plus strictement

a) Un dispositif récent consacrant la forme la plus achevée de la coparentalité

La résidence alternée correspond à la forme la plus achevée de la coparentalité puisqu'elle permet une répartition équitable de la durée de garde de l'enfant entre la mère et le père en cas de séparation des parents.

Pratiquée depuis longtemps dans certains pays étrangers (Etats-Unis, Canada, Suède, Italie), elle n'a été autorisée que récemment par le droit civil français.

C'est en effet **la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale** qui **a supprimé l'exigence d'une « résidence habituelle » de l'enfant chez l'un ou l'autre parent et expressément reconnu la possibilité d'une résidence alternée.** Aux termes de l'article 373-2-9 du code civil, dans sa rédaction issue de cette loi, « *la résidence de l'enfant peut être fixée en alternance au domicile de chacun des parents ou au domicile de l'un d'eux* ».

Auparavant, ce mode de garde alternée, parfois déjà mis en place dans les faits, avait été condamné par la jurisprudence de la Cour de cassation, qui par deux arrêts rendus en 1983 et 1984, avait admis la garde conjointe par les

deux parents, mais interdit la garde alternée²⁹, même si certaines juridictions du fond avaient admis en pratique l'attribution d'un droit de visite et d'hébergement très large au parent chez qui l'enfant ne résidait pas habituellement, équivalant en fait à un partage de l'hébergement.

Désormais, le code civil prévoit expressément que **le juge aux affaires familiales peut ordonner une résidence en alternance à titre provisoire, puis à titre définitif, à la demande des parents, mais aussi en cas de désaccord entre eux**. Lors des travaux préparatoires de la loi du 4 mars 2002, le législateur avait en effet souhaité que l'un des parents ne puisse pas disposer en la matière d'un droit de veto qui aurait risqué d'être utilisé systématiquement par la mère, chez laquelle le juge fixe le plus souvent la résidence de l'enfant.

La décision est en tout état de cause toujours laissée à l'appréciation du juge. **Comme pour les autres mesures relatives à l'autorité parentale, le juge doit statuer en fonction de « l'intérêt de l'enfant »**, en prenant notamment en considération, en application de l'article 373-2-11 du code civil, la pratique antérieurement suivie par les parents, les souhaits exprimés par l'enfant, l'aptitude de chacun des parents et le résultat d'éventuelles expertises et enquêtes sociales.

b) Le bilan : une application encore limitée, réservée dans les faits aux parents bénéficiant d'une certaine aisance financière

Ainsi que l'a mis en évidence l'audition de M. Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice, la résidence alternée est un dispositif trop récent pour que l'on puisse en faire une évaluation complète.

Il apparaît néanmoins particulièrement regrettable que **la Chancellerie ne dispose pas aujourd'hui de données statistiques actualisées et exhaustives sur la mise en œuvre de la résidence alternée**.

Les seuls éléments d'évaluation quantitative disponibles proviennent d'une **enquête effectuée par le ministère de la justice à la fin de l'année 2003**, portant sur un échantillon de 7 716 décisions prononcées du 13 au 24 octobre 2003.

Les résultats de cette enquête sont les suivants :

- **seules 10,3 % des affaires terminées** mettant en cause la résidence des enfants mineurs, toutes procédures confondues (divorce, après-divorce et enfants naturels), **ont donné lieu à une demande de résidence en alternance**, qu'elle émane des deux parents ou d'un seul ;

- **dans 80,7 % des cas, la demande de résidence en alternance est formée conjointement par les deux parents**. La fréquence des demandes de résidence en alternance est près de deux fois plus élevée dans le cadre

²⁹ Cour de cassation – 2^{ème} chambre civile - 21 mars 1983 et 2 mai 1984

de la procédure de divorce par consentement mutuel, où elle est présentée dans 15,7 % des cas, contre 7,3 % dans le cadre des autres procédures de divorce ;

- **parmi les décisions des juges relatives à la résidence, seules 8,8 % ordonnent une résidence alternée ; dans la quasi-totalité des cas (95 %), il s'agit de l'homologation par le juge d'un accord entre les parents ;**

- **lorsque les parents sont en désaccord, les juges rejettent la résidence alternée dans trois décisions sur quatre, 85,5 % des décisions de refus fixant alors la résidence chez la mère.** En cas de désaccord, les juges recourent dans près de la moitié des procédures à des mesures d'investigation complémentaires, le plus souvent une enquête sociale ;

- l'analyse des décisions de refus fait apparaître des motifs tels que les mauvaises relations entre les parents, une trop grande distance entre leurs domiciles, leur insuffisante disponibilité ou le trop jeune âge de l'enfant, ou au contraire son âge trop avancé. Quant aux motifs d'acceptation, ce sont le plus souvent la proximité des lieux de résidence, la disponibilité du père, la qualité éducative des parents, la pratique antérieure...

- s'agissant de l'âge des enfants pour lesquels une résidence alternée est demandée, **l'âge moyen se situe à 7 ans et l'âge médian à 5 ans et trois mois.** Parmi les enfants concernés, les enfants de parents non mariés sont en moyenne plus jeunes que les enfants de parents divorcés, la moitié des enfants de parents non mariés ayant moins de 5 ans et 87,6 % moins de 10 ans, alors que 44,1 % des enfants de parents divorcés ont entre 10 et 18 ans ;

- en ce qui concerne les modalités retenues pour l'organisation de la résidence alternée, l'alternance hebdomadaire est la plus fréquemment choisie : une semaine chez la mère, puis une semaine chez le père ;

- la mise en place de la résidence alternée se traduit, dans une grande majorité des cas, par l'absence de versement par l'un des parents d'une contribution à l'entretien et l'éducation des enfants, ou alors sa fixation à un montant modique ;

- enfin, l'enquête présume que **les parents demandeurs d'une résidence alternée bénéficient d'une situation financière relativement aisée**, en raison d'un faible nombre de recours à l'aide juridictionnelle.

De fait, ainsi que l'ont souligné plusieurs personnes entendues par la délégation, il est plus facile pour un couple bénéficiant d'une certaine aisance financière de mettre en place une résidence alternée dans des conditions satisfaisantes, ne serait-ce que parce qu'**il est nécessaire que les parents disposent chacun d'un logement suffisamment grand pour accueillir le ou les enfants.**

Dans la pratique, **il apparaît également souhaitable que les parents n'habitent pas à une distance trop éloignée l'un de l'autre pour que l'enfant puisse se déplacer facilement d'un domicile à l'autre et fréquenter la même école.**

c) Un mode de garde qui n'est pas adapté à toutes les situations

Même si l'on manque encore de recul sur l'application d'une réforme encore récente pour laquelle on ne dispose d'aucune véritable évaluation, les auditions de la délégation ont fait apparaître que **la résidence alternée constitue un mode de garde controversé et soulève de vives critiques.**

En particulier, Mme Jacqueline Phelip, présidente de l'association « L'enfant d'abord », a constaté un certain nombre de dérives résultant la possibilité pour le juge d'imposer la résidence alternée en application de la loi du 4 mars 2002 et a souligné leurs conséquences néfastes pour l'équilibre et la santé des enfants.

Elle a déploré que ce mode de garde puisse conduire à placer l'enfant dans des milieux familiaux parfois hermétiques, ce qui peut se traduire par la fréquentation alternative de deux crèches, voire deux écoles différentes. Elle a décrit les symptômes pathologiques et les troubles du comportement affectant certains enfants qui supportent mal la résidence alternée et expriment leur malaise notamment par la détresse, l'insomnie, l'agressivité à l'égard de leur mère lorsqu'ils la rejoignent, puis le refus de la quitter, et qui somatisent leur angoisse.

Tout en reconnaissant que la majorité des juges faisaient preuve de prudence, elle a estimé que se manifestaient, ici ou là, « *des prises de position idéologiques* » en faveur de la résidence alternée, et que les juges, bien souvent surchargés de dossiers, n'avaient pas de formation suffisante en matière de développement psychoaffectif de l'enfant.

Enfin, elle a fait référence à certaines études étrangères conduites notamment aux Etats-Unis et au Québec qui, avec un recul de vingt ans, ont analysé les inconvénients de certaines gardes alternées imposées et conduit à remettre en cause la systématisation de ce mode de garde préconisée dans les années 1980.

Certes, ces critiques n'ont pas été entièrement partagées par l'ensemble des personnes auditionnées par la délégation. Certains intervenants ont souligné les aspects positifs de la résidence alternée, sous réserve d'une appréciation au cas par cas de son bien-fondé.

Par exemple, M. Stéphane Clerget, pédopsychiatre, a estimé que la loi autorisant la résidence alternée allait dans le sens d'un rééquilibrage entre les deux parents et constituait, dans bien des cas, un moindre mal pour prévenir le délitement des liens entre l'enfant et son père, sous réserve de la nécessité de prévoir une certaine souplesse dans sa mise en œuvre.

Il a d'ailleurs fait observer que de grandes difficultés pour les enfants pouvaient aussi apparaître à l'occasion d'une garde exercée par un seul parent, et non seulement au cours d'une résidence alternée. Ces difficultés peuvent d'ailleurs trouver leur origine dans la souffrance provoquée chez l'enfant par le divorce de ses parents, ainsi que l'a également relevé M. Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice.

Pour sa part, M. Olivier Cousi, membre du Conseil de l'ordre des avocats de Paris, a estimé qu'il s'agissait d'une bonne mesure devant être favorisée autant que possible, sous réserve de la difficulté à l'appliquer à des enfants trop jeunes.

« Fausse bonne idée » selon Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, professeur de droit à l'université de Lille 2, la résidence alternée, pour satisfaisante qu'elle soit dans son principe, ne peut à l'évidence constituer une solution généralisable à toutes les situations.

Elle apparaît en effet inadaptée dans certains cas, notamment lorsque les enfants sont très jeunes et lorsque les relations entre les parents sont restées très conflictuelles, en particulier à la suite d'une séparation ayant pour origine des violences conjugales.

(1) La résidence alternée n'apparaît pas adaptée aux enfants en bas âge

Les enfants en bas âge, qui n'ont pas encore de repères précis dans le temps et l'espace, ont besoin de stabilité pour se sentir en sécurité et, pour des raisons biologiques évidentes, s'attachent en premier lieu à leur mère.

C'est pourquoi ils supportent souvent mal la séparation durable d'avec leur mère imposée en cas de résidence alternée, ainsi que l'a notamment expliqué Mme Jacqueline Phelip, présidente de l'association « L'enfant d'abord », qui a notamment cité des exemples tels que celui d'un enfant d'un mois et demi soumis à une résidence alternée entre Paris et Bastia ou celui d'un enfant de 24 mois subissant une résidence alternée entre la France et les Etats-Unis.

Mme Jacqueline Phelip a communiqué à la délégation un certain nombre de témoignages recueillis par son association concernant des difficultés survenues au cours de résidences alternées imposées à de très jeunes enfants, dont on trouvera quelques exemples ci-dessous.

Quelques témoignages sur le vécu de la résidence alternée par de très jeunes enfants, recueillis par l'association « L'enfant d'abord »

- *« Ma fille a huit mois. le juge a accordé à son père un système de résidence alternée et cela se passe mal. Elle pleure, de l'heure de son retour 17 heures jusqu'au soir non stop, et refuse de s'approcher de moi. La nuit, elle se réveille plusieurs fois et il faut qu'elle se couche à côté de moi pour qu'elle finisse par s'endormir.*

Que faire pour que le juge réalise que ma fille est encore trop petite pour se séparer de moi alors que son père ne s'en est jamais occupé depuis sa naissance, et qu'il la confie ou à sa mère ou à ses sœurs ».

- *« Ma fille a été soumise par le juge aux affaires familiales à une résidence alternée de 8 jours/8 jours quand elle avait deux ans. Elle a deux ans et demi aujourd'hui.*

Les symptômes qu'elle a présenté d'emblée n'ont cessé de croître. Elle hurle littéralement quand son père vient la prendre, elle se débat. C'est tellement déchirant que je l'emmène la nuit sinon son père m'envoie les gendarmes. Elle se réveille toutes les nuits en pleurant et en appelant « maman ». Je peux même plus sortir sans être obligée de l'emmener avec moi, sinon elle a une crise de panique. Elle fait à nouveau pipi dans sa culotte ...

J'ai écrit au juge. Des personnes qui ont assisté à ces départs bouleversants m'ont fait des attestations. Mais le juge a déclaré que « ma requête est irrecevable faute d'éléments nouveaux ». Je suis atterrée. Que dois-je faire pour sauver mon bébé ? Son père ne veut rien savoir ».

- *« Je viens de découvrir votre site et malheureusement ce que vit ma fille qui a deux ans maintenant, est exactement ce que vous décrivez. Tous les symptômes sont identiques. En vous lisant j'avais l'impression que quelqu'un connaissait notre vie et comprenait ce qui se passait.*

Elle n'avait que neuf mois lorsque son père et moi nous sommes séparés et le juge a statué sur une résidence alternée de 2 jours/2 jours. Cela fait un an et demi qu'elle vit ce rythme infernal. Les troubles ont commencé petit à petit. Aujourd'hui c'est arrivé à un tel point que lorsque l'amie de son père vient la chercher elle hurle littéralement qu'elle veut rester avec maman : « Moi veux pas papa, veux maman ».

J'essaye de la raisonner, de lui dire tous les jeux qu'elle va faire avec son papa et là elle part dans sa chambre, claque la porte et va s'enfermer dans sa tente igloo. Lorsque j'essaie de lui parler, elle me répond « j'ai dit s'il te plaît (de ne pas y aller) et merci » et lorsque je sors avec elle dans les bras, qui pleure, elle s'agrippe à la porte en s'agitant dans tous les sens et elle me dit « vilaine maman » et devant le portail la compagne de mon ex-ami klaxonne pour montrer son impatience ! Le papa de ma fille ne vient jamais la chercher lui-même.

Elle est donc suivie par un pédopsychiatre qui a convoqué son père pour l'informer de l'état de santé de la petite mais il n'a rien voulu savoir. Il reste sur ses positions et exige que la résidence alternée soit maintenue, parce que « c'est son droit ».

Personne ne veut entendre l'appel au secours de ma fille. Je ne sais plus quoi faire. Les tests passés avec la psychomotricienne démontrent qu'elle est très perturbée, très angoissée, j'en passe, la liste est longue...

Le père refuse tout contact avec moi. Pour sa fille il n'assume rien. C'est son amie qui la garde car elle ne travaille pas. La petite passe plus de temps avec elle qu'avec moi car, bien obligée de travailler, je

la mets chez une nounou lorsque ce sont mes jours de garde alors que lui refuse de le faire, et pour cause, quand il travaille.

Je suis seule devant cette machine « JUSTICE » et personne ne veut entendre et comprendre ma fille et ce qui se passe. J'ai vraiment besoin d'aide ».

- *« Nous venons, avec le père de ma fille (4 ans et demi) de passer en appel. Alors que le premier juge avait établi un mode de garde et d'hébergement équilibré et que ma fille allait bien, le père a fait appel. Le juge d'appel avait une optique tout autre que le 1^{er} juge : « Le père est plus important que la mère ! » Bref ! Elle nous impose un système compliqué qui pose d'énormes problèmes d'organisation : vêtements, affaires scolaires, etc. Son père a un emploi du temps qui ne lui permet pas de gérer le quotidien et ce sont ses parents, âgés, qui s'occupent de la petite. Elle ne va pas bien, elle pleure sans arrêt, fait des cauchemars, et veut revenir « comme avant ». Moi je suis libre pour aller chercher mon enfant à la sortie de l'école.*

Y a-t-il un moyen de faire entendre raison à la justice ? ».

Dans son rapport d'activité pour l'année 2005, Mme Claire Brisset, Défenseure des enfants, a également dénoncé les problèmes posés par la résidence alternée pour de très jeunes enfants.

Elle indique ainsi avoir été *« saisie de situations individuelles particulièrement délicates, comme celle d'un enfant qui, dès l'âge de 6 mois, alternait entre six semaines chez sa mère en France et six semaines chez son père aux États-Unis, ou celle d'un enfant scolarisé en primaire qui alterne une année sur deux chez l'un de ses parents dans des pays de langues différentes. De telles situations, et d'autres, invitent à entreprendre une enquête chez ces enfants pour évaluer l'état psychologique, le développement, les conditions et la réalité du maintien des liens avec les parents ».*

Selon la Défenseure des enfants, « la prudence paraît s'imposer pour les plus jeunes enfants ; ce serait rester fidèle à l'esprit des débats parlementaires de 2002. Cette prudence élémentaire pourrait conduire à exclure le principe de la résidence alternée pour les très jeunes enfants, par exemple avant l'âge de 5 ou 6 ans ».

Au cours de son audition devant la délégation, Mme Marie-Claude Habauzit-Detilleux, membre du Conseil national des barreaux, a insisté sur le fait que la résidence alternée n'était en général pas souhaitable pour les enfants en bas âge et qu'elle devait être examinée au cas par cas pour les enfants au-delà de cinq ans.

De même, Mme Morgane Le Douarin, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris, a reconnu que les spécialistes ne recommandaient pas ce mode de garde pour les enfants en bas âge.

- (2) La résidence alternée ne semble pas non plus adaptée à des situations de relations conflictuelles entre les parents, notamment en cas de violences conjugales

Plusieurs personnes entendues par la délégation ont souligné les graves difficultés qui pouvaient résulter d'une résidence alternée imposée dans une situation de relations conflictuelles entre les parents, notamment en cas de violences conjugales.

Si les relations entre les parents sont conflictuelles, l'enfant peut en effet devenir un enjeu de ce conflit dans le cadre d'une résidence alternée et celle-ci risque de ne pouvoir être mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes, dans la mesure où elle nécessite un dialogue régulier entre les parents pour assurer le suivi et la cohérence de l'éducation de l'enfant.

En particulier, Mme Annie Guilberteaud, directrice générale du Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF), a souligné que le réseau des centres d'information sur les droits des femmes était régulièrement confronté à des situations catastrophiques dans lesquelles les résidences alternées sont décidées lors de la rupture de couples, alors même que des faits de violences conjugales sont avérés et perdurent après la séparation. Elle s'est interrogée sur la compétence d'un auteur de violences à être un bon parent.

Mme Josèphe Mercier, présidente de la Fédération nationale Solidarité femmes, a effectué le même constat, en déplorant qu'aucune conséquence d'éventuelles condamnations pénales pour violences au sein du couple ne soit tirée dans le cadre des procédures civiles. En effet, un mauvais compagnon peut-il être un bon père et être apte à s'occuper efficacement de ses enfants ?

Selon Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, professeur de droit à l'université de Lille II, il faut avoir le courage de dire qu'il est parfois plus satisfaisant pour un enfant de rester avec un seul de ses parents.

La délégation considère que la résidence alternée doit faire l'objet d'une évaluation actualisée et qu'elle doit être mieux encadrée car si elle peut être une solution satisfaisante pour favoriser l'exercice de la coparentalité lorsque les parents ont gardé de bonnes relations, elle apparaît manifestement inadaptée dans certaines situations :

- la résidence alternée ne peut être mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes pour l'enfant que si les domiciles des deux parents sont suffisamment proches pour permettre à l'enfant de fréquenter la même école ;

- la résidence alternée ne convient pas aux enfants en bas âge et par conséquent ne devrait pas être décidée pour des enfants de moins d'un certain âge, qui pourrait par exemple être fixé à six ans, âge de l'obligation scolaire.

2. L'exercice du droit de visite et d'hébergement : l'insuffisante efficacité des sanctions à l'égard des parents n'assumant pas leurs obligations à l'égard de leurs enfants

La résidence alternée ne connaissant pour l'instant qu'un développement limité, le principe du maintien des relations personnelles de chaque parent avec l'enfant, nonobstant la séparation des parents, se traduit généralement par l'existence d'un droit de visite et d'hébergement en faveur du parent chez qui la résidence de l'enfant n'est pas fixée, le père le plus souvent.

Les modalités d'exercice de ce droit de visite et d'hébergement sont fixées par une convention des deux parents homologuée par le juge aux affaires familiales ou, à défaut d'accord entre les parents, par une décision du juge. Même si le juge décide de confier l'exercice de l'autorité parentale à un seul des deux parents dans l'intérêt de l'enfant, en application de l'article 373-2-1 du code civil, l'exercice du droit de visite et d'hébergement ne peut être refusé à l'autre parent que pour des motifs graves.

Cependant, dans la pratique, l'exercice du droit de visite et d'hébergement ne va pas sans susciter des difficultés lorsque les parents sont restés dans une relation conflictuelle. Ces difficultés se traduisent le plus souvent par des refus de représentation de l'enfant et des entraves à l'exercice de l'autorité parentale par l'autre parent. Toutefois, à l'inverse, des problèmes sont également posés par le comportement de certains parents qui refusent de prendre en charge leur enfant en n'exerçant pas leur droit de visite et d'hébergement.

a) Les difficultés rencontrées pour faire appliquer les sanctions prévues en cas de non-représentation de l'enfant

Le refus par un parent de représenter un enfant à l'autre parent titulaire d'un droit de visite et d'hébergement est passible de **sanctions pénales**. Fixées à un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, ces sanctions peuvent être aggravées jusqu'à trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende en cas d'enlèvement d'enfant, en application des articles 227-5 à 227-9 du code pénal.

Cependant, de nombreuses personnes auditionnées par la délégation ont insisté sur les **grandes difficultés pratiques rencontrées pour faire appliquer ces sanctions**, qu'il s'agisse d'ailleurs des mères ou des pères.

Ainsi, Mme Laurence Mariani, membre du Conseil de l'Ordre des avocats de Paris, a indiqué devant la délégation que les services de police orientent souvent les demandeurs vers une main-courante qui n'a pas la même portée juridique qu'une plainte, puisque seule cette dernière permet de mettre l'action publique en mouvement.

M. Alain Cazenave, président de l'association SOS Papa, a pour sa part considéré que la non-représentation d'enfant était « ***en principe sanctionnable, mais en pratique quasiment impunie*** ». Il a estimé qu'un certain nombre de parents étaient, en pratique, dissuadés de recourir à cette procédure et que celle-ci n'avait aucun effet lorsqu'elle était utilisée. Plus généralement, il a dénoncé les situations dans lesquelles l'un des parents cherche à « s'approprier » les enfants, notamment en refusant à l'autre parent d'exercer son droit de visite.

Mme Laurence Mariani a en outre évoqué les difficultés que rencontre souvent le parent non gardien pour obtenir des informations au sujet de l'orientation scolaire des enfants. M. Stéphane Ditchév, secrétaire général du Mouvement de la condition paternelle, a d'ailleurs déploré à cet égard que des institutions comme l'école ne considèrent comme interlocuteur que l'un des deux parents, celui chez qui réside l'enfant.

Mmes Joëlle Garriaud-Maylam et Christiane Kammermann, toutes deux sénatrices représentant les Français de l'étranger et membres de la délégation, ont par ailleurs évoqué à plusieurs reprises le problème particulièrement douloureux posé par les enlèvements d'enfants à l'étranger.

Interrogé au cours de son audition sur la mise en œuvre des poursuites et l'application effective des sanctions pénales pour non-représentation d'enfant, M. Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice, a reconnu les **imperfections de l'appareil statistique qui font obstacle à un suivi précis des plaintes pour non-représentation d'enfant**.

Les seules statistiques disponibles au niveau national sont celles relatives au **nombre de condamnations pour non-représentation d'enfants**, qui a évolué comme suit au cours des dernières années :

2000	2001	2002	2003	2004
1 064	928	506	687	926

Source : Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice

Le nombre de condamnations pour non-représentation d'enfants reste donc inférieur à un millier par an.

En ce qui concerne les seules juridictions de la région parisienne (Bobigny, Créteil, Évry, Nanterre, Paris, Pontoise, et Versailles), il existe en outre des données relatives au suivi de l'ensemble des affaires traitées en matière d'infractions liées à l'exercice de l'autorité parentale, mais qui ne permettent pas d'individualiser le délit de non-représentation d'enfant.

Selon ces données, fournies par la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, 2 901 affaires ont été traitées par ces juridictions en matière d'exercice de l'autorité parentale en 2004, ce nombre étant à peu près stable depuis 2000 où il s'élevait à 2 605.

Parmi ces affaires, 1 411, soit 48,6 %, ont été classées sans suite parce que l'infraction n'était pas constituée. Parmi les 1 490 affaires poursuivables, 757, soit 50,8 % ont été classées sans suite. 437 affaires, soit 29,3 %, ont fait l'objet d'une mesure alternative aux poursuites, principalement un rappel à la loi ou une médiation, cette dernière étant privilégiée par les parquets afin de rétablir un lien familial et de favoriser les conditions de non-réitération. Seules 251 affaires, soit 16,8 %, ont fait l'objet de poursuites devant le tribunal correctionnel, principalement saisi par constitution de partie civile.

Au total, en 2004, près de 75 % des affaires traitées par les juridictions de la région parisienne en matière d'exercice de l'autorité parentale ont donc été classées sans suite.

En ce qui concerne les obstacles pratiques se manifestant au stade du dépôt de la plainte, M. Marc Guillaume a considéré qu'il s'agissait *a priori* d'un problème d'application de la loi et qu'il n'était pas nécessaire de créer un délit nouveau d'entrave à l'exercice de l'autorité parentale dans le code pénal.

Au plan civil, il a rappelé que le juge aux affaires familiales pouvait prendre toutes les mesures utiles, et en particulier statuer sur les nouvelles modalités de l'exercice de l'autorité parentale en fonction de l'intérêt de l'enfant, à condition d'être à nouveau saisi des difficultés survenues.

Mme Morgane Le Douarin, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris, a évoqué à ce titre la possibilité pour le juge de transférer la résidence de l'enfant chez l'autre parent, d'instaurer la résidence alternée, d'élargir ou de restreindre les droits de visite et d'hébergement du parent non gardien, d'ordonner une médiation ou encore de saisir le juge des enfants qui peut exiger un suivi psychologique s'il détecte un syndrome d'aliénation parentale. Elle a estimé que la définition de nouvelles incriminations pénales serait de nature à attiser les conflits et à susciter de nouvelles procédures.

La délégation souhaite que le dépôt de plaintes pour non-représentation d'enfant ne soit pas découragé et qu'il y soit donné une suite effective. Elle considère que la création d'une nouvelle infraction pénale n'est pas nécessaire, mais que les sanctions déjà prévues par le code pénal doivent être appliquées et que le juge aux affaires familiales doit tirer les conséquences d'une éventuelle condamnation pénale lorsqu'il statue sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

b) L'absence de sanction de la non-prise en charge de l'enfant

Au cours des auditions de la délégation, a par ailleurs été évoqué le problème posé par le comportement de certains pères s'abstenant d'exercer leur droit de visite et d'hébergement et refusant, parfois à l'improviste, d'accueillir leur(s) enfant(s), à la date prévue, aucune sanction pénale n'étant actuellement prévue pour sanctionner ce comportement en tant que tel.

Interrogée à ce sujet, Mme Anne-Marie Lemarinier, responsable du service des affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris, a reconnu que le juge ne disposait pas de moyens réellement coercitifs pour faire face aux hypothèses dans lesquelles le droit d'hébergement n'est pas exercé par le parent non gardien, même si sa collègue Mme Morgane Le Douarin a constaté, sur la base de son expérience pratique, que la plupart des pères étaient soucieux de se conformer à leurs obligations dans des conditions satisfaisantes.

Mme Hélène Poivey-Leclercq, membre du Conseil national des barreaux, s'est interrogée sur l'idée d'une éventuelle pénalisation du non-exercice de ce droit, ou d'une déchéance de l'autorité parentale dans cette hypothèse.

Une autre avocate membre du Conseil national des barreaux, Mme Marie-Claude Habauzit-Dutilleul, a cependant estimé que des sanctions pénales n'étaient pas nécessairement les plus appropriées dans ce cas et a plutôt suggéré un accroissement du montant de la pension alimentaire pour sanctionner ce type de comportement. De fait, si le parent non gardien n'exerce pas son droit de visite et d'hébergement, le parent gardien doit prendre en charge des frais d'entretien plus élevés ; une augmentation de la pension alimentaire pourrait permettre au moins de compenser ces frais.

Il est à noter que le droit actuel permet déjà au juge de confier l'exercice de l'autorité parentale à l'un seul des deux parents, « *si l'intérêt de l'enfant le commande* ». Il semblerait cependant que cette disposition prévue par l'article 373-2-1 du code civil ne soit pas appliquée pour sanctionner un parent refusant de prendre en charge son enfant.

Par ailleurs, le non-exercice du droit de visite et d'hébergement a pu être considéré par la jurisprudence comme une faute engageant la responsabilité du parent défaillant sur le fondement de l'article 1382 du code civil³⁰.

c) Le problème particulier de l'exercice du droit de visite et d'hébergement après une séparation consécutive à des violences conjugales

Plusieurs associations ont appelé l'attention de la délégation sur le problème posé par l'obligation faite à un parent séparé de notifier son changement de domicile à l'autre parent co-titulaire de l'autorité parentale en cas de séparation consécutive à des violences conjugales. En effet, cette obligation peut avoir pour conséquence indirecte de permettre à un père violent de retrouver son ex-compagne victime de violences conjugales et de menacer sa sécurité.

Mme Josèphe Mercier, présidente de la Fédération nationale Solidarité femmes, a ainsi regretté au cours de son audition que les parents

³⁰ TGI Poitiers – 15 novembre 1999

séparés fussent tenus, pour organiser l'exercice de l'autorité parentale partagée sur les enfants, de faire connaître leur adresse à l'autre parent, cette obligation constituant à ses yeux *« une aubaine pour un homme violent n'acceptant pas la séparation »*.

L'article 373-2 du code civil prévoit que *« tout changement de résidence de l'un des parents, dès lors qu'il modifie les modalités d'exercice de l'autorité parentale, doit faire l'objet d'une information préalable et en temps utile de l'autre parent »*, l'article 227-6 du code pénal sanctionnant par ailleurs de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende *« le fait, pour une personne qui transfère son domicile en un autre lieu, alors que ses enfants résident habituellement chez elle, de ne pas notifier son changement de domicile, dans un délai d'un mois à compter de ce changement, à ceux qui peuvent exercer à l'égard des enfants un droit de visite ou d'hébergement en vertu d'un jugement ou d'une convention judiciairement homologuée »*.

Au cours de la discussion en deuxième lecture devant le Sénat de la proposition de loi renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre des mineurs, le 24 janvier 2006, M. Pascal Clément, Garde des Sceaux, ministre de la justice, a cependant précisé, à propos d'un amendement déposé sur ce sujet par la présidente de la délégation, que l'article 373-2 du code civil imposait au parent qui déménage *« non pas de donner son adresse, mais d'informer l'autre parent de son déménagement »* afin de permettre à l'autre parent de saisir rapidement le juge aux affaires familiales pour que celui-ci puisse statuer sur un éventuel changement de résidence de l'enfant. Cette interprétation méritait à tout le moins d'être précisée, car elle semble loin d'être évidente dans la pratique.

Ainsi que l'a souligné Mme Joséphe Mercier, il apparaît en tout état de cause souhaitable de favoriser la mise en place d'espaces de rencontre entre parents et enfants, ou « lieux-relais » adaptés permettant aux pères violents d'exercer leur droit de visite sans avoir accès au domicile de la mère.

Le juge aux affaires familiales peut, en effet, si la situation le rend nécessaire, organiser des rencontres parent-enfant(s) dans un lieu neutre en ayant recours aux services d'une structure spécialisée. Au nombre de 150 environ, celles-ci ont organisé en 2003 près de 60 000 rencontres, dont 85 % sur mandat judiciaire, selon une réponse à une question écrite parlementaire publiée le 17 mai 2005³¹. En 2005, 136 associations mettant en œuvre des droits de visite ont été subventionnées par des crédits du ministère de la justice, à hauteur de près d'un million d'euros.

³¹ Cf. JO Questions Assemblée nationale du 17 mai 2005, p. 5152

3. L'obligation alimentaire : l'absence de mode de calcul précis pour la fixation des pensions alimentaires

Aux termes de l'article 371-2 du code civil, « *chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant* ». En cas de séparation entre les parents, cette contribution prend la forme d'une pension alimentaire versée par l'un des parents à l'autre, qui est fixée par une convention entre les parents homologuée par le juge, ou, à défaut, directement par le juge, en application de l'article 373-2-2 du code civil.

Les pensions alimentaires sont en principe fixées en fonction de deux critères : le montant respectif des ressources de chacun des parents et les besoins de l'enfant.

Leur montant modique, d'environ 150 euros en moyenne par mois et par enfant, contribue à la précarité de nombreuses mères de familles monoparentales.

Au-delà de cette modicité, la fixation du montant de la pension alimentaire par le juge aux affaires familiales laisse parfois un sentiment d'inéquité, voire d'arbitraire, en l'absence de barème et de mode de calcul précis, car les pratiques varient considérablement d'un juge à l'autre.

Aussi engendre-t-elle un abondant contentieux, quoique tendant à diminuer en volume, dont l'évolution au cours des années récentes est retracée dans le tableau suivant :

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Demandes relatives à la pension alimentaire après divorce	41 650	38 751	36 515	34 052	30 337	29 929
Demandes relatives à la pension alimentaire des enfants naturels	17 039	15 335	14 494	14 130	14 840	16 343

Source : répertoire général civil

Cette conflictualité s'explique sans doute en partie par une insuffisante prise en compte, avant la rupture, de l'appauvrissement résultant de la séparation, ainsi que l'a souligné Mme Morgane Le Douarin, juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance de Paris, au cours de son audition devant la délégation.

Le montant modique de la pension alimentaire peut en effet être lié à la faiblesse des ressources du père, parfois également obligé de verser une prestation compensatoire à son ex-conjointe et de payer des pensions alimentaires pour les enfants de plusieurs lits. La fixation du montant de la pension doit aussi notamment tenir compte de l'augmentation des coûts d'hébergement supportés par le parent non gardien pour accueillir son enfant.

L'élaboration de barèmes indicatifs apparaît cependant souhaitable car elle permettrait à la fois d'aider les juges à fixer le montant des pensions alimentaires et d'améliorer, en amont, la prévisibilité des modalités de la séparation pour les couples en favorisant de ce fait la conclusion d'accords amiables sur le montant de la pension.

Mme Morgane Le Douarin s'est déclarée favorable à la mise à disposition des juges de tels barèmes, en précisant qu'ils devaient à son sens demeurer indicatifs, le juge devant pouvoir s'en écarter pour pouvoir régler au cas par cas des situations spécifiques. Ainsi que l'a fait observer Mme Marie-Dominique Bedou-Cabau, membre du bureau de la Conférence des Bâtonniers, les enfants n'ont pas tous les mêmes besoins en terme d'éducation et de loisirs et les parents peuvent effectuer des choix extrêmement variables dans ce domaine, ce qui justifie une fixation de la pension alimentaire au cas par cas et non pas selon une proportion mécanique des revenus.

Dans le même sens, tout en se montrant défavorable à la mise en œuvre d'un barème automatique et obligatoire, M. Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice, a considéré que pour parvenir à plus d'équité dans les décisions de justice, il serait utile que le juge dispose d'outils d'aide à la décision fondés sur des indicateurs objectifs, par exemple le coût d'un enfant en fonction de son âge. Des expériences ont d'ailleurs déjà été conduites en ce sens.

La délégation recommande l'élaboration de barèmes indicatifs de calcul des pensions alimentaires fondés sur des critères objectifs, ce qui permettrait non seulement de faciliter et d'harmoniser la fixation du montant des pensions alimentaires, mais également de mieux prévoir les incidences financières de la séparation.

4. Un recours encore insuffisant à la médiation familiale

a) Une introduction récente dans le code civil

La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a entendu privilégier la recherche d'un accord entre les parents pour l'organisation de la vie de l'enfant en cas de séparation.

A cette fin, elle a introduit dans le code civil la possibilité d'un recours à la médiation familiale. L'article 373-2-10 prévoit en effet la possibilité pour le juge aux affaires familiales de proposer aux parents une mesure de médiation. En cas de refus des parents, le juge ne peut pas imposer la mesure de médiation, mais il peut toutefois enjoindre aux parents de rencontrer un médiateur familial dans le cadre d'une réunion d'information.

b) Une application encore marginale

Dans la pratique, le recours à la médiation n'a cependant pas eu les effets escomptés en raison, d'une part, de son caractère facultatif et d'une certaine réticence des parties à son égard et, d'autre part, de son coût et de la faiblesse des moyens disponibles.

En 2003, environ 8 000 mesures liées à la médiation familiale ont été exécutées, la plupart en dehors de toute intervention du juge. **Les juges aux affaires familiales ne recourent à la médiation que dans moins de 1 % des procédures.**

La médiation est assurée par des associations, au nombre de 200 environ, qui gèrent parfois également aussi des lieux de rencontre pour l'exercice du droit de visite. Les moyens restent donc très limités, même si les crédits alloués à ces associations par le ministère de la justice ont plus que doublé depuis 2002.

Les séances de médiation ne sont pas gratuites pour les parents qui doivent s'acquitter d'une participation financière, mais peuvent néanmoins bénéficier de l'aide juridictionnelle.

c) Des moyens à développer

Les avocats comme les magistrats entendus par la délégation ont souligné le caractère positif du recours à la médiation conjugale pour permettre au couple d'atténuer l'intensité du conflit conjugal.

Ainsi Mme Nadine Duval, membre de la Conférence des Bâtonniers, a indiqué qu'une fois le principe de la réparation admise, la médiation permettait de rompre l'escalade du conflit pour établir un dialogue sur la gestion prévisionnelle de l'après-divorce.

Mme Morgane Le Douarin, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris, a évoqué les exemples de certains pays étrangers qui ont rendu obligatoire la médiation préalable à la saisine du juge, en particulier la Norvège où le recours obligatoire à la médiation a permis de réduire de 40 % le contentieux familial.

Pour ce qui concerne la France, elle a cependant noté que l'idée d'instaurer une séance d'information obligatoire préalable à la saisine du juge se heurterait à l'insuffisance des structures existantes pour absorber quelque 300 000 entretiens par an, ainsi qu'à un problème de financement.

Tout en se déclarant favorable au développement de la médiation familiale, M. Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice, a estimé qu'un recours obligatoire à la médiation préalablement à la saisine du juge alourdirait inutilement les procédures.

La médiation n'apparaît d'ailleurs pas forcément adaptée à toutes les situations, notamment en cas de violences conjugales. Selon Mme Morgane Le Douarin, le traumatisme initial de la séparation fait parfois obstacle au

recours à la médiation familiale et justifie une intervention judiciaire pour fixer des règles permettant par la suite d'engager le dialogue.

La délégation propose d'accroître les moyens qui sont consacrés à la médiation familiale pour permettre son application effective lorsque le juge aux affaires familiales l'estime utile à un apaisement des relations entre les parents.

*

En dépit d'une « *tendance de fond à la pacification du divorce* » constatée par Mme Hélène Poivey-Leclercq, membre du Conseil national des Barreaux, les difficultés fréquemment rencontrées dans l'exercice conjoint de l'autorité parentale après la séparation, qu'il s'agisse de la fixation de la résidence de l'enfant, de l'exercice du droit de visite d'hébergement ou encore de respect de l'obligation alimentaire, proviennent bien souvent du fait que les relations entre les parents demeurent conflictuelles.

Ainsi que l'ont souligné plusieurs intervenants, le concept de coparentalité, qui repose sur l'idée que le couple parental survit au couple conjugal et nécessite un minimum d'entente entre les parents pour régler les problèmes liés aux enfants, trouve là ses limites.

M. Didier Le Gall, sociologue, s'est interrogé sur le caractère réaliste d'un principe qui, en dépit de l'intention louable consistant à protéger les relations entre parents et enfants par delà la dissociation conjugale, impose aux parents de négocier et donc de rester en quelque sorte liés alors qu'ils se sont séparés.

Mme Josèphe Mercier, présidente de la Fédération nationale Solidarité femmes, a pour sa part estimé que la conception dite « modernisée » des relations entre les parents consacrée par la loi du 4 mars 2002 était une conception « idéalisée » et qu'en rendant « neutre » la relation entre les conjoints, la procédure civile mise en œuvre au moment de la séparation niait la réalité des relations au sein du couple lorsque celles-ci sont marquées par la violence.

Elle a regretté une **insuffisance de l'articulation entre procédures pénales et procédures civiles** en déplorant que les juges aux affaires familiales ne tiennent pas suffisamment compte des violences conjugales, au risque de ne pas indiquer clairement aux enfants que la violence est sanctionnée par la loi. Elle a en effet fait observer qu'une condamnation pénale pour violences conjugales ne constituait pas forcément un obstacle à l'attribution de la garde d'un enfant à son père. Elle a en outre estimé que certaines femmes renonçaient à porter plainte contre un conjoint violent, par crainte des conséquences pour leurs enfants.

Par ailleurs, Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, professeur de droit, a dénoncé le paradigme, selon elle erroné, de la possibilité d'une séparation des parents qui n'aurait pas de conséquences défavorables pour les enfants, alors qu'il s'agit toujours d'une situation très délicate à gérer.

***B. LA DÉLICATE QUESTION DE LA PRISE EN COMPTE DE LA PLACE
DU BEAU-PARENT DANS LE DROIT DE LA FAMILLE***

La multiplication des familles recomposées pose le problème, particulièrement délicat, de la prise en compte de la place du beau-parent dans le droit de la famille.

En effet, nombre de beaux-parents s'investissent beaucoup, pendant des années, pour l'éducation des enfants de leur compagnon et apportent une contribution financière et matérielle à leur entretien. Des relations affectives très fortes peuvent se nouer au fil d'une vie quotidienne partagée, le beau-parent étant amené à jouer auprès de l'enfant de son compagnon un rôle quasi-parental et à exercer une autorité de fait sur lui.

Pourtant, au regard du code civil, **le beau-parent n'ayant aucun lien de filiation avec l'enfant est considéré comme un tiers qui ne détient aucun droit sur cet enfant et n'a pas davantage de devoirs à son égard**, ainsi que l'a souligné devant la délégation Mme Anne-Marie Lemarinier, responsable du service des affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris.

Cette situation apparaît à certains égards paradoxale car, ainsi que l'a également noté Mme Anne-Marie Lemarinier, si le droit civil ignore le beau-parent, il n'en est pas de même pour d'autres branches du droit. Ainsi, le droit fiscal prend en compte l'existence d'enfants à charge pour le calcul de l'impôt lorsque l'enfant vit effectivement au foyer du beau-parent, le droit pénal considère le beau-parent comme personne ayant autorité sur l'enfant à l'occasion d'incriminations telles que les violences, le viol ou les agressions sexuelles et le droit social fait bénéficier le bel-enfant de l'assurance maladie du beau-père et prévoit le versement des allocations familiales à la personne qui a la charge effective de l'enfant.

Faut-il pour autant envisager la mise en place d'un « statut » juridique du beau-parent ?

De l'avis de l'ensemble des personnes auditionnées par la délégation, **l'institution d'un « statut » rigide et uniforme du beau-parent ne serait pas satisfaisante**, pour au moins deux séries de raisons.

D'une part, elle risquerait de s'opérer au détriment du parent biologique non gardien de l'enfant, alors même que l'évolution récente du droit de la famille a constamment cherché à privilégier la préservation des liens de l'enfant avec ses deux parents biologiques et l'exercice en commun de l'autorité parentale par ceux-ci, qu'ils soient ou non séparés, au nom du principe de la coparentalité.

Selon Mme Anne-Marie Lemarinier, la création d'un statut du beau-parent risquerait de multiplier les conflits d'autorité et sa mise en œuvre serait

susceptible d'ajouter des difficultés à celles qui sont déjà inhérentes à la coparentalité au sein d'une famille monoparentale.

D'autre part, ainsi que l'a par exemple souligné devant la délégation Mme Marie-Dominique Bedou-Cabau, ancien bâtonnier du Val-de-Marne, membre du bureau de la Conférence des bâtonniers, les familles recomposées sont elles-mêmes sujettes à séparation et à recomposition et un enfant peut donc avoir plusieurs beaux-parents successifs. L'institution systématique d'un statut de beau-parent reviendrait à conférer à chacun d'entre eux des liens de droit avec l'enfant, au risque d'une certaine confusion.

En outre, pour Mme Françoise Dekeuwer-Defossez, doyen de la faculté de droit de Lille 2, l'institution d'un statut de beau-parent nécessiterait au préalable l'existence d'un lien de droit au sein du couple, tel que le mariage, car selon elle, il est difficile d'envisager la création d'un lien de droit entre le beau-parent et l'enfant s'il n'existe pas déjà un lien de droit entre le parent biologique et le beau-parent.

Plutôt que l'institution d'un nouveau statut s'appliquant d'une façon générale au beau-parent, les personnes auditionnées par la délégation ont plutôt préconisé de faciliter le recours aux divers dispositifs prévus par le code civil permettant déjà de conférer des droits au beau-parent, et éventuellement d'en assouplir les modalités.

Ces dispositions offrent en effet au beau-parent la possibilité de participer à l'exercice de l'autorité parentale ou même d'acquérir un lien de filiation à l'égard de son bel-enfant, notamment grâce à l'adoption simple.

1. Les possibilités de délégation ou de partage de l'autorité parentale au profit du beau-parent

a) Un dispositif élargi par la loi du 4 mars 2002

En application de l'article 372 du code civil, l'exercice de l'autorité parentale revient aux père et mère de l'enfant.

L'autorité parentale est en principe indisponible et ne peut faire l'objet d'une renonciation ou d'une cession, sauf en vertu d'un jugement prévoyant une délégation ou un partage de l'autorité parentale, qui peut notamment bénéficier au beau-parent.

(1) La délégation d'autorité parentale

La **délégation** (totale ou partielle) **d'autorité parentale**, prévue à l'article 377 du code civil, peut être décidée par le juge aux affaires familiales à la demande des père et mère (agissant ensemble ou séparément) au profit d'un tiers, notamment un « *proche digne de confiance* », « *lorsque les circonstances l'exigent* ».

Les modalités de cette délégation ont été assouplies par la loi du 4 mars 2002. Auparavant réservée aux mineurs de moins de 16 ans et subordonnée à la remise de l'enfant à un tiers, elle est désormais possible quel que soit l'âge du mineur, indépendamment de sa remise à un tiers, à partir du moment où les circonstances l'exigent. Les deux parents doivent être appelés à l'instance afin qu'ils puissent donner leur avis sur la mesure de délégation, qui peut être demandée par un seul d'entre eux.

La délégation d'autorité parentale a pour effet de transférer au délégataire l'exercice de l'autorité parentale dont les parents conservent la jouissance. Lorsqu'elle est totale, elle concerne tous les droits relatifs à l'enfant, sauf celui de consentir à son adoption. La délégation peut aussi n'être que partielle et concerner seulement certains droits, comme la garde ou la surveillance.

Elle peut prendre fin à tout moment (ou être transférée) par un nouveau jugement « *s'il est justifié de circonstances nouvelles* » qu'il revient au juge aux affaires familiales d'apprécier.

(2) Le partage de l'autorité parentale

La loi du 4 mars 2002 a complété ce dispositif en prévoyant la possibilité d'un **partage de l'autorité parentale** entre les parents et le tiers délégataire « *pour les besoins d'éducation de l'enfant* » (article 377-1, 2^{ème} alinéa du code civil).

Ce partage nécessite l'accord du ou des parents, en tant qu'ils exercent l'autorité parentale. A l'égard des tiers de bonne foi, délégant et délégataire sont réputés agir avec l'accord de l'autre, lorsqu'il est fait un acte usuel de l'autorité parentale relatif à la personne de l'enfant.

En cas de difficulté survenue dans l'exercice partagé de l'autorité parentale, le juge aux affaires familiales peut être saisi par les parents, le tiers délégataire ou le ministère public. Il doit alors statuer conformément aux dispositions de l'article 373-2-11 du code civil, c'est-à-dire en tenant compte de la pratique antérieurement suivie, des accords précédemment conclus par les parents, des sentiments exprimés par l'enfant, de l'aptitude de chacun des parents à assumer ses devoirs et respecter les droits de l'autre, ainsi que du résultat d'éventuelles expertises et enquêtes sociales.

b) Une application encore limitée et soumise à l'appréciation du juge

La possibilité de recourir à une délégation ou un partage de l'autorité parentale est encore peu utilisée.

Selon les statistiques communiquées par la Chancellerie, **le nombre de demandes de délégation ou de transfert de l'autorité parentale s'est élevé à 2 596 en 2002 et 2 980 en 2003.**

La plupart de ces demandes sont acceptées. En effet, sur 1 941 décisions statuant sur une telle demande en 2002, 76,4 % ont fait l'objet

d'une acceptation et 10,9 % d'une acceptation partielle. En 2003, sur 2 293 décisions, 76,5 % ont fait l'objet d'une acceptation et 12,7 % d'une acceptation partielle.

Si l'application de ce dispositif reste quantitativement limitée, la jurisprudence s'est cependant montrée ouverte quant à ses possibilités d'utilisation. Elle a notamment autorisé récemment son application dans le cadre d'une « famille homoparentale ».

Un arrêt rendu par la première chambre civile de la Cour de cassation le 24 février 2006 a en effet admis que la délégation totale ou partielle de l'autorité parentale puisse être mise en œuvre au sein d'un couple homosexuel, considérant que « *l'article 377, alinéa 1^{er}, du code civil ne s'oppose pas à ce qu'une mère seule titulaire de l'autorité parentale en délègue tout ou partie de l'exercice à la femme avec laquelle elle vit en union stable et continue, dès lors que les circonstances l'exigent et que la mesure est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant* »³².

Il s'agissait en l'espèce d'un couple de femmes liées par un pacte civil de solidarité, dont l'une est mère de deux enfants dont la filiation paternelle n'est pas établie. La Cour de cassation a notamment relevé que les enfants étaient décrites comme épanouies et heureuses, que la relation unissant les deux femmes était stable et harmonieuse et que l'absence de filiation paternelle laissait craindre qu'en cas d'accident survenant à la mère, sa compagne se heurterait à l'impossibilité juridique de tenir le rôle qu'elle avait toujours tenu à l'égard des enfants.

A ce sujet, M. Mathieu Peycé, responsable juridique de l'Association des parents et futurs parents gays et lesbiens (APGL), a considéré au cours de son audition devant la délégation que le dispositif de la loi du 4 mars 2002 relatif au partage de l'autorité parentale constituait un premier pas vers un meilleur équilibre entre les parents biologiques et le « *parent social* ». Il a cependant rappelé que le juge conservait la possibilité de ne pas accorder ce partage de l'autorité parentale, notamment en faveur de la compagne de la mère biologique d'un enfant vivant dans le cadre d'une famille homoparentale. Il a déploré les effets potentiellement néfastes pour l'enfant d'une telle décision du juge le privant de la possibilité d'avoir un second repère parental, et susceptible de poser des problèmes pratiques.

c) Une solution qui mériterait d'être plus fréquemment utilisée et peut-être assouplie pour les actes usuels de la vie quotidienne

Le recours à la délégation avec partage de l'autorité parentale apparaît comme une bonne solution juridique pour permettre au beau-parent d'être investi de réels attributs de l'autorité parentale à l'égard de l'enfant si cela s'avère nécessaire à son intérêt.

³² Cour de cassation – 1^{ère} chambre civile – 24 février 2006 – Mme X et Mme Y.

La délégation recommande donc la diffusion d'une meilleure information sur ce dispositif déjà prévu par le code civil afin d'encourager et de faciliter son utilisation.

Cependant, le partage de l'autorité parentale nécessite, outre l'accord du ou des parents titulaires de l'autorité parentale, une décision de justice et reste subordonné à l'appréciation par le juge aux affaires familiales des « *besoins d'éducation de l'enfant* ».

Pour faciliter le partage de l'exercice de l'autorité parentale pour les actes usuels de la vie quotidienne de l'enfant, il pourrait être envisagé d'instituer un dispositif plus souple prenant la forme d'un mandat donné au beau-parent par le parent gardien. Ce mandat pourrait notamment être utilisé lorsque le parent gardien doit s'absenter et confier au beau-parent la garde de l'enfant.

Selon Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, doyen de la faculté de droit de Lille II, un tel mandat général nécessiterait un document institutionnalisé, par exemple un acte souscrit devant un notaire ou devant les services de l'état-civil.

Il s'agirait simplement là de généraliser au profit du beau-parent la possibilité déjà offerte au père ou à la mère de l'enfant de donner au cas par cas mandat à un tiers pour accomplir tel ou tel acte concernant l'éducation, la santé et la vie quotidienne de l'enfant. A titre d'exemple, il suffit que le parent donne autorisation à telle ou telle personne pour que celle-ci puisse aller chercher l'enfant à l'école ou l'inscrire dans un club de sport.

La délégation propose qu'une réflexion soit engagée afin de permettre au parent de donner mandat au beau-parent pour exercer son autorité parentale en ce qui concerne les actes usuels de la surveillance et de l'éducation de l'enfant.

2. Le problème de la conservation par le beau-parent de liens avec l'enfant après la séparation d'avec le parent ou le décès de ce dernier

En cas de **séparation d'avec l'un des parents de l'enfant**, le beau-parent peut se voir reconnaître par le juge des affaires familiales le droit de maintenir des liens avec l'enfant. En effet, aux termes de l'article 371-4 du code civil, « *si tel est l'intérêt de l'enfant, le juge aux affaires familiales fixe les modalités des relations entre l'enfant et un tiers, parent ou non* ». Ce régime a été assoupli par la loi du 4 mars 2002, car auparavant un droit de visite ne pouvait être accordé à un tiers qu'« *en considération de situations exceptionnelles* ».

Le problème de préservation des liens avec l'enfant peut également se poser en cas de **décès du parent gardien**.

En principe, lorsque l'un des parents décède, l'autre parent exerce seul l'autorité parentale, en application de l'article 373-1 du code civil.

Il existe cependant deux dispositions permettant au parent gardien de prévoir qu'après son décès, l'enfant sera confié au beau-parent qui s'en occupait quotidiennement.

Tout d'abord, « *dans des circonstances exceptionnelles* », l'article 373-3 du code civil permet au juge aux affaires familiales de décider, en cas de « *séparation* » des parents et du vivant même de ceux-ci, que dans l'éventualité du décès de l'un d'eux, l'enfant ne sera pas confié au survivant mais à une tierce personne. Dans cette hypothèse, le parent biologique titulaire de l'autorité parentale continuera d'exercer cette autorité pour la fixation des actes importants de la vie de l'enfant et la personne à laquelle l'enfant aura été confié accomplira tous les actes usuels liés à la surveillance et à l'éducation, en application de l'article 373-4 du code civil.

Ainsi que l'a expliqué devant la délégation Mme Anne-Marie Lemarinier, responsable du service des affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris, cette disposition avait été adoptée à une époque où certaines mères atteintes du Sida souhaitaient protéger leurs enfants après leur décès.

Par ailleurs, **si l'autre parent biologique est décédé, le parent survivant peut désigner par testament** (ou par déclaration spéciale devant notaire) **le beau-parent comme tuteur de son enfant**, en application de l'article 397 du code civil. Le parent peut ainsi, en dehors de toute intervention du juge, choisir son compagnon ou son conjoint comme futur tuteur de son enfant.

Cependant, à défaut pour le parent d'avoir exercé un tel choix, la tutelle de l'enfant sera systématiquement déferée à l'ascendant du degré le plus proche, en application de l'article 402 du code civil, **c'est-à-dire en général à un grand-parent**, et ne pourra donc pas être exercée par le beau-parent.

En cas de décès du parent biologique, si ce dernier n'a pas prévu de disposition testamentaire particulière, aucune garantie juridique ne permet donc à l'enfant d'être assuré de demeurer avec le beau-parent qui l'a pourtant élevé.

Pour permettre à l'enfant, après le décès du dernier parent, de pouvoir demeurer avec le beau-parent qui s'occupait de lui quotidiennement, la délégation propose, en l'absence de testament, de permettre au juge de désigner le beau-parent comme tuteur si celui-ci le demande.

3. La possibilité d'établissement d'un lien de filiation avec l'enfant, notamment grâce à l'adoption simple

Dans certaines situations, lorsque les liens affectifs et matériels avec le bel-enfant sont forts, notamment après s'être développés au fil de nombreuses années de vie quotidienne, le beau-parent peut souhaiter acquérir véritablement la qualité de parent en établissant un lien de filiation avec l'enfant de son conjoint ou de son compagnon. Celui-ci peut résulter soit d'une filiation dite de complaisance, soit de l'adoption.

a) La filiation de complaisance

Ainsi que l'a souligné au cours de son audition devant la délégation Mme Anne-Marie Lemarinier, responsable du service des affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris, la filiation de complaisance, dite également « mensongère » parce qu'elle ne correspond pas à la vérité biologique, ne peut concerner que le beau-père, une belle-mère ne pouvant reconnaître l'enfant de son conjoint ou de son concubin, ce qui constituerait une simulation d'enfant pénalement sanctionnée.

En revanche, le conjoint ou le compagnon de la mère peut établir un lien de filiation avec l'enfant par une reconnaissance de complaisance. Certes, l'acte de reconnaissance est une manifestation de volonté qui n'est assortie d'aucun contrôle préalable, mais la reconnaissance peut s'avérer difficile à mettre en œuvre si l'enfant a été reconnu par son père et bénéficie donc déjà d'une filiation préétablie que le beau-parent ne pourra contester que par son caractère mensonger.

En outre, cette reconnaissance sera entachée d'une grande fragilité au regard de la vérité biologique car, en cas de conflit de paternité, le juge pourra ordonner une expertise basée sur la comparaison des empreintes génétiques pour vérifier l'existence du lien de filiation. Afin de limiter cette fragilité, l'ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation a prévu que l'existence d'une possession d'état de cinq ans à compter de l'établissement de la filiation rendrait celle-ci inattaquable, conformément à la nouvelle rédaction de l'article 333 du code civil qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2006.

La possession d'état prouvée au moyen d'un acte de notoriété constitue par ailleurs en elle-même un mode autonome d'établissement de la filiation, dont le beau-parent qui a élevé l'enfant peut le cas échéant se prévaloir.

Cependant, la filiation dite de complaisance ne peut être utilisée par le beau-père pour établir un lien de filiation avec son bel-enfant que si le père biologique n'a pas reconnu l'enfant et s'en est totalement désintéressé, c'est à dire dans un faible nombre de cas en pratique, seuls 6 % des enfants n'étant pas reconnus par leur père, selon le chiffre avancé par M. Laurent Toulemon, directeur de recherches à l'Institut national d'études démographiques (INED),

au cours de son audition. Dans tous les autres cas, seule l'adoption est envisageable pour établir un lien de filiation.

b) L'adoption

(1) L'adoption plénière

L'**adoption plénière** d'un enfant n'apparaît généralement pas adaptée aux familles recomposées, dans la mesure où elle entraîne en principe pour l'intéressé une rupture complète avec la filiation d'origine et donc la famille biologique.

Cependant, l'adoption plénière de l'enfant du conjoint âgé de moins de 15 ans est possible dans certains cas particuliers : lorsque l'enfant n'a de filiation établie qu'à l'égard de ce conjoint, ou lorsque l'autre parent s'est vu retirer totalement l'autorité parentale, ou est décédé et n'a pas laissé d'ascendants au premier degré ou lorsque ceux-ci se sont manifestement désintéressés de l'enfant (article 345-1 du code civil).

Par exception au droit commun de l'adoption plénière qui anéantit tout lien de l'enfant avec la famille d'origine, l'adoption plénière de l'enfant du conjoint laisse subsister la filiation à l'égard du conjoint et de sa famille et produit pour le surplus les effets d'une adoption par deux époux, l'adoptant partageant alors l'exercice de l'autorité parentale avec son conjoint.

Cependant l'adoption plénière de l'enfant du conjoint n'est autorisée que dans des hypothèses très limitées correspondant en fait à des situations où l'autre parent biologique est décédé ou s'est totalement désintéressé de l'enfant. En dehors de ces hypothèses, seule l'adoption simple est possible.

(2) L'adoption simple

A la différence de l'adoption plénière, l'**adoption simple** permet de laisser subsister les liens entre l'enfant et la famille d'origine. Elle peut intervenir à tout âge, sous réserve du consentement de l'intéressé s'il a plus de 13 ans (article 360 du code civil), ainsi que de chacun des parents biologiques, sauf en cas de perte des droits d'autorité parentale (article 348 du code civil). Elle peut ultérieurement être révoquée pour motifs graves (article 370 du code civil).

Sous réserve de l'appréciation par le juge de la conformité de l'adoption à « l'intérêt de l'enfant », en application de l'article 353 du code civil, l'adoption simple peut donc permettre à un beau-parent d'acquérir un lien de droit à l'égard de l'enfant de son conjoint ou de son compagnon.

Cependant, aux termes de l'article 365 du code civil, « *l'adoptant est seul investi à l'égard de l'adopté de tous les droits d'autorité parentale* », à moins qu'il ne soit le conjoint du père ou de la mère de l'adopté, auquel cas « *l'adoptant a l'autorité parentale concurremment avec son conjoint, lequel en conserve seul l'exercice, sous réserve d'une déclaration conjointe avec*

l'adoptant devant le greffier en chef du tribunal de grande instance aux fins d'un exercice en commun de cette autorité ».

En conséquence, **dans un couple qui n'est pas uni par les liens du mariage, le parent qui consent à l'adoption de son enfant par son compagnon perd l'autorité parentale dont se trouve seul investi le beau-parent.** Il ne pourra éventuellement en récupérer l'exercice qu'en obtenant ultérieurement, par un jugement, une délégation ou un partage de l'autorité parentale. Ce n'est que dans un couple marié que le parent biologique peut conserver l'autorité parentale sur l'enfant adopté par son conjoint, autorité qu'il peut exercer soit seul, soit en commun avec son conjoint.

Ce régime juridique constitue indiscutablement un frein à l'adoption par le beau-parent dans un couple non marié.

En effet, ainsi que l'a souligné devant la délégation Mme Anne-Marie Lemarinier, responsable du service des affaires familiales au tribunal de grande instance de Paris, il est « *parfois gênant que le parent biologique soit nécessairement privé de ses droits* ».

En pratique, une adoption simple par un beau-parent non marié avec le parent biologique ne pourra donc être que très rarement envisagée pendant la minorité de l'enfant.

Il semble d'ailleurs que l'adoption simple d'un enfant par un beau-parent intervienne le plus souvent à l'âge adulte, après la majorité, lorsque le problème de l'autorité parentale ne se pose plus et que les liens solides et durables ont été tissés entre beau-parent et bel-enfant.

Pour tenir compte du fait qu'aujourd'hui un nombre croissant de couples stables ne sont pas mariés, notamment lorsqu'il s'agit d'une deuxième union, il pourrait être envisagé, ainsi que l'a suggéré Mme Anne-Marie Lemarinier devant la délégation, d'assouplir les conditions de l'adoption simple en permettant un exercice conjoint de l'autorité parentale par le parent biologique et le parent adoptant dans un couple non marié.

Cependant, ainsi que l'a fait observer Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, professeur de droit, au cours de son audition, il peut apparaître paradoxal d'instituer un lien de droit entre le beau-parent et le bel-enfant alors qu'il n'existe pas de lien de droit entre le beau-parent et le parent.

Se pose en outre le problème particulièrement délicat de l'adoption dans un couple homosexuel.

Le droit français n'autorise aujourd'hui l'adoption conjointe que dans le cadre d'un couple marié. En effet, aux termes de l'article 346 du code civil, « *nul ne peut être adopté par plusieurs personnes, si ce n'est par deux époux* ».

Certes, l'adoption par une personne seule est déjà admise par le code civil, mais l'application de cette procédure, limitée dans les faits, est le plus

souvent utilisée pour permettre à un époux d'adopter l'enfant de son conjoint, les célibataires ne représentant que 10 % des demandes d'agrément environ.

Dans le cadre d'un couple homosexuel, l'adoption ne peut donc être envisagée que par un seul des membres du couple.

Or, ainsi que l'ont souligné devant la délégation Mme Mireille Brioude et M. Mathieu Peycé, membres de l'Association des parents et futurs parents gays et lesbiens (APGL), l'agrément est dans la pratique refusé en cas d'homosexualité avérée de l'adoptant et les tribunaux refusent systématiquement l'adoption simple par le compagnon homoparental, « *ce qui condamne l'un des membres du couple homosexuel à la solitude, au moins juridique, à l'égard de ses enfants* ».

Constatant que les « familles homoparentales » avaient, en grande partie, les mêmes préoccupations que l'ensemble des familles recomposées hétérosexuelles, à cette différence près que deux homosexuels ne peuvent se marier en l'état actuel du droit, M. Mathieu Peycé a souhaité devant la délégation une « *clarification générale du rôle du beau-parent* ».

Afin de parvenir à une amélioration de la sécurité juridique des adultes permettant également de protéger, par ricochet, les enfants, M. Mathieu Peycé a estimé que le mariage homosexuel constituerait une des solutions les plus simples et les mieux adaptées, car le mariage permettrait l'adoption et clarifierait la situation du beau-parent homosexuel à l'égard des enfants du conjoint.

A défaut, l'APGL souhaiterait que l'adoption plénière de l'enfant du concubin soit possible lorsqu'il n'y a qu'un seul parent légal, de même qu'elle est aujourd'hui possible dans un couple marié. Cette solution permettrait de ne pas retirer au parent biologique ses droits parentaux comme actuellement en cas d'adoption simple.

Faut-il pour autant, afin de tenir compte de la réalité que représentent aujourd'hui les familles homoparentales, assouplir les conditions de l'adoption simple pour la faciliter dans le cadre d'un couple homosexuel, voire autoriser l'adoption conjointe par un couple non marié ?

Exprimant devant la délégation la position du Garde des Sceaux sur ce point, M. Marc Guillaume, directeur des affaires civiles et du Sceau du ministère de la justice, a considéré qu'il n'était pas souhaitable de remettre en cause les équilibres actuels du code civil qui permettent, selon lui, de protéger l'intérêt de l'enfant sous le contrôle du juge.

M. Marc Guillaume a en effet rappelé que le mariage restait le seul fondement juridique de l'institution familiale. Selon lui, l'adoption a pour vocation de donner une famille à un enfant qui en est privé. Or, a-t-il fait observer, « *les concubins forment bien un couple, mais non une famille* », estimant que la rupture d'un concubinage pouvait survenir à tout moment et s'avérer préjudiciable à l'intérêt de l'enfant adopté. Relevant en outre que « *le concubinage n'impliquait pas nécessairement l'altérité sexuelle du couple* », il

a estimé qu'« *il ne serait pas conforme à l'intérêt de l'enfant de lui donner une filiation ne comportant pas cette altérité* ». Aussi a-t-il rappelé que le Garde des Sceaux n'était pas favorable à l'adoption d'un enfant par deux personnes qui ne sont pas mariées.

La délégation partage ce point de vue et considère qu'il ne serait pas opportun de modifier les règles fondamentales de la filiation et le régime actuel de l'adoption.

*

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

1. Constatant que les données disponibles les plus récentes datent du dernier recensement de 1999, la délégation recommande l'actualisation rapide des statistiques relatives aux familles monoparentales et recomposées afin de pouvoir disposer d'informations plus fiables sur l'évolution des nouvelles formes de structures familiales.

Elle recommande également l'élaboration ou l'actualisation par le ministère de la justice de données statistiques précises permettant le suivi de l'application du droit de la famille.

2. La délégation a constaté que malgré la fixation de l'allocation de parent isolé (API) à un montant plus élevé que celui du revenu minimum d'insertion (RMI), il peut être paradoxalement plus avantageux, pour un parent isolé, de bénéficier du RMI, en raison de l'importance des droits connexes attachés à celui-ci. La délégation recommande donc un rééquilibrage entre RMI et API, à l'occasion d'un réexamen d'ensemble du système des minima sociaux.

3. La délégation se félicite que la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux rende plus attractif le cumul entre salaires et minima sociaux, tels que l'API ou le RMI, et recommande aux services sociaux et aux associations de présenter ce nouveau dispositif aux parents isolés allocataires en s'attachant à leur démontrer que le retour à l'emploi ne comporte aucun risque de perte ou de discontinuité de revenus.

4. Pour contribuer à faciliter l'accès à l'emploi des parents isolés, la délégation souhaite que les objectifs du quatrième « Plan crèches » soient réalisés et que soit effectivement mis en œuvre le nouveau dispositif d'accès privilégié aux crèches et aux services d'accueil des jeunes enfants prévu par la loi du 23 mars 2006 en faveur des allocataires de minima sociaux reprenant une activité.

5. La délégation propose d'introduire de la souplesse dans l'organisation des modes de garde pour permettre notamment l'accueil des enfants de mères isolées ayant des horaires de travail décalés.

6. La délégation recommande d'inscrire dans la loi le principe d'un parcours d'insertion individualisé pour les allocataires de l'API, en les faisant bénéficier, le cas échéant, d'une formation professionnelle.

7. Pour favoriser le retour à l'emploi des parents isolés allocataires de minima sociaux, la délégation estime opportun d'aménager une sortie progressive des droits connexes au fur et à mesure de l'augmentation des revenus de la personne.

8. La délégation considère que la résidence alternée doit faire l'objet d'une évaluation actualisée et qu'elle doit être mieux encadrée car si elle peut être une solution satisfaisante pour favoriser l'exercice de la coparentalité lorsque les parents ont gardé de bonnes relations, elle apparaît manifestement inadaptée dans certaines situations :

- la résidence alternée ne peut être mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes pour l'enfant que si les domiciles des deux parents sont suffisamment proches pour permettre à l'enfant de fréquenter la même école ;**

- la résidence alternée ne convient pas aux enfants en dessous d'un certain âge, qui pourrait par exemple être fixé à six ans, âge de l'obligation scolaire.**

9. La délégation souhaite que le dépôt de plaintes pour non-représentation d'enfant ne soit pas découragé et qu'il y soit donné une suite effective. Elle considère que les sanctions déjà prévues par le code pénal doivent être appliquées et que le juge aux affaires familiales doit tirer les conséquences d'une éventuelle condamnation pénale lorsqu'il statue sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

10. La délégation recommande l'élaboration de barèmes indicatifs de calcul des pensions alimentaires fondés sur des critères objectifs, ce qui permettrait non seulement de faciliter et d'harmoniser la fixation du montant des pensions alimentaires, mais également de mieux prévoir les incidences financières de la séparation.

11. La délégation propose d'accroître les moyens qui sont consacrés à la médiation familiale pour permettre son application effective lorsque le juge aux affaires familiales l'estime utile à un apaisement des relations entre les parents.

12. Le recours à la délégation avec partage de l'autorité parentale décidée par le juge apparaît comme une bonne solution juridique pour permettre au beau-parent d'être investi de réels attributs de l'autorité parentale à l'égard de l'enfant si cela s'avère nécessaire à son intérêt. La délégation recommande donc la diffusion d'une meilleure information sur ce dispositif déjà prévu par le code civil afin d'encourager et de faciliter son utilisation.

13. La délégation propose qu'une réflexion soit engagée afin de permettre au parent de donner mandat au beau-parent pour exercer son autorité parentale en ce qui concerne les actes usuels de la surveillance et de l'éducation de l'enfant.

14. Pour permettre à l'enfant, après le décès du dernier parent, de pouvoir demeurer avec le beau-parent qui s'occupait de lui quotidiennement, la délégation propose, en l'absence de testament, de permettre au juge de désigner le beau-parent comme tuteur si celui-ci le demande.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

*La délégation a examiné, le mardi 13 juin 2006, le rapport d'activité 2005-2006 présenté par **Mme Gisèle Gautier, présidente**.*

***Mme Gisèle Gautier, présidente**, a indiqué que le rapport d'activité de la délégation, le sixième depuis la création de celle-ci, comportait deux parties : la première retrace les diverses activités de la délégation au cours de l'année parlementaire 2005-2006, tandis que la seconde rend compte des travaux sur les familles monoparentales et les familles recomposées.*

Elle a d'abord rappelé qu'au début de cette année avait été achevé l'examen de deux textes dont la délégation avait été saisie l'année précédente : le projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes, et la proposition de loi, d'initiative sénatoriale, renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs. A cette occasion, elle a informé la délégation qu'elle avait interrogé Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, sur les suites données aux recommandations formulées par la délégation dans son rapport sur la lutte contre les violences au sein des couples, et que la ministre lui avait fourni des réponses très précises et très complètes sur le suivi de chacune de ces recommandations, qui sont reproduites dans le rapport écrit. Elle a formé le vœu que le suivi des recommandations soit systématisé à l'avenir.

***Mme Gisèle Gautier, présidente**, a également rappelé que la commission des lois avait saisi la délégation de dix propositions de loi relatives à la parité en politique, dont Mme Catherine Troendle a été nommée rapporteur. Elle a précisé que la délégation entendrait Mme Vautrin sur ce sujet le 27 juin prochain.*

Elle a indiqué que le rapport retraçait également l'activité internationale de la délégation, qu'il s'agisse de la participation à des rencontres internationales ou de la réception de délégations ou de personnalités étrangères. Elle a rappelé qu'à son initiative, le Comité de coordination du Forum euroméditerranéen des femmes parlementaires s'était réuni sous sa présidence, au Sénat, le 23 septembre 2005, et qu'elle avait été invitée à la première réunion de la commission ad hoc sur les droits des femmes de l'Assemblée parlementaire euroméditerranéenne (APEM), tenue à Bruxelles le 28 mars 2006, afin de participer à un débat sur une éventuelle intégration du Forum au sein de l'APEM, qui avait été envisagée par le Comité de coordination du Forum au cours de sa réunion à Paris.

Elle a indiqué s'être rendue à Genève, en octobre 2005, puis à Nairobi, en mai dernier, pour participer aux travaux de l'assemblée de l'Union interparlementaire (UIP) et notamment de son Comité de coordination des femmes parlementaires. Elle a rappelé que Mmes Christiane Hummel et Bariza Khiari avaient également effectué un déplacement à Genève, le 20 octobre 2005, pour assister à un séminaire d'information sur l'application de la Convention sur

l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, dite CEDAW.

S'agissant de l'accueil des personnalités étrangères, elle a évoqué la réception d'une délégation de parlementaires libanais, le 11 octobre 2005, puis, en compagnie de Mmes Paulette Briseperre et Christiane Kammermann, celle d'une délégation venant de Belgique, le 9 décembre 2005.

Elle a également fait observer qu'à l'occasion de la journée internationale de la femme, le 8 mars 2006, elle avait participé à la réception donnée par M. le Président du Sénat en l'honneur de Mme Ellen Johnson Sirleaf, présidente du Libéria. Elle a aussi rappelé que les trois délégations aux droits des femmes du Sénat, de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social avaient organisé conjointement, le 8 mars dernier, un colloque sur le thème : « Du mythe à la réalité : l'égalité des chances au féminin », tenu au Palais d'Iéna. Elle a ajouté qu'elle avait été auditionnée, le 22 mars 2006, par la délégation aux droits des femmes du Conseil économique et social, à l'invitation de sa présidente, Mme Françoise Vilain, qui avait été précédemment entendue au cours de la réunion du 11 octobre 2005.

***Mme Gisèle Gautier, présidente,** a ensuite abordé le thème de réflexion choisi cette année par la délégation, celui des familles monoparentales et des familles recomposées, rappelant que la délégation lui avait consacré 15 réunions et qu'elle avait entendu 37 personnes au total, dont le ministre en charge de la famille, M. Philippe Bas. Elle a évoqué le déplacement sur le terrain, à Dunkerque, le 13 avril 2006, à l'initiative de Mme Sylvie Desmarescaux, qui a donné lieu à la visite de deux établissements accueillant des familles monoparentales en difficulté et à la rencontre de représentants d'associations locales.*

***Mme Sylvie Desmarescaux** a fait observer que ce déplacement de plusieurs membres de la délégation avait été très bien perçu par les différentes personnes rencontrées à Dunkerque.*

***Mme Gisèle Gautier, présidente,** a indiqué que, le rapport montrait d'abord une augmentation importante, et accélérée au cours des deux dernières décennies, du nombre des familles monoparentales et recomposées, remettant en cause la structure familiale traditionnelle et traduisant la diversification des formes familiales. Elle a fait observer que le modèle familial traditionnel demeurerait très prégnant, le couple marié restant le cadre de vie prédominant, tandis que plus des trois quarts des enfants vivent avec leurs deux parents. Elle n'en a pas moins estimé que cette structure familiale traditionnelle était fortement ébranlée, en particulier par la distinction entre la conjugalité et la parentalité, qui constitue un des traits majeurs de l'évolution intervenue au cours des dernières décennies, le modèle dit « PME », père/mère/enfant, ne reflétant plus la complexité de la réalité de la société française actuelle.*

Elle a noté que la monoparentalité et la recomposition familiale occupaient en effet une place croissante. Elle a rappelé que la famille monoparentale était définie par l'INSEE comme une famille composée d'un adulte vivant sans conjoint et avec son ou ses enfants de moins de 25 ans, et la famille recomposée comme un couple vivant avec au moins un enfant, dont un

seul des conjoints est le parent. Elle a constaté que les seules données disponibles dataient de 1999, date du dernier recensement, et que l'absence de statistiques plus récentes constituait indéniablement une carence, d'autant plus importante que des chiffres actualisés mettraient très probablement en évidence la poursuite de l'augmentation du nombre de familles monoparentales et recomposées compte tenu des évolutions constatées antérieurement, considérant que cette question pourrait d'ailleurs faire l'objet d'une première recommandation.

Elle a noté que le nombre de familles monoparentales s'établissait à 1,5 million en 1999, soit une augmentation de 27,2 % par rapport à 1990, alors qu'il était de 680 000 en 1962 et avait donc plus que doublé en 37 ans.

Elle a fait remarquer que la croissance du nombre de familles monoparentales, qui s'est accélérée depuis le début des années 1980, avait essentiellement concerné les mères de familles monoparentales : après avoir représenté autour de 20 % des foyers monoparentaux dans les années 1960 et 1970, la proportion de pères parents isolés s'est stabilisée autour de 14 % depuis 1982. Elle a expliqué ce phénomène par la diminution constante du veuvage et par l'importance croissante des séparations, et a souligné que, dans 85 % des cas de divorce, la garde des enfants était confiée à la mère, les femmes séparées, surtout quand elles ont des enfants, se remettant de surcroît moins souvent en couple que les hommes. Enfin, elle a indiqué que la proportion d'enfants vivant au sein d'une famille monoparentale avait régulièrement augmenté : 9 % en 1982, 11 % en 1990 et 15 % en 1999, soit environ 2,4 millions d'enfants de moins de 25 ans à cette date.

S'agissant maintenant des familles recomposées, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a indiqué que la France en comptait 708 000 en 1999, soit 8 % de l'ensemble des familles ayant au moins un enfant de moins de 25 ans, ce qui représente une hausse de 9,6 % par rapport au précédent recensement de 1990. Elle a précisé que 1,58 million d'enfants étaient concernés, en 1999, par la recomposition familiale, soit 8,7 % des enfants, nombre en hausse de 10,8 % par rapport à 1990.

Elle a fait remarquer que les familles recomposées rendaient beaucoup plus complexes les relations entre adultes et enfants, la vie avec un beau-parent, dans le passé, étant généralement le résultat du veuvage et non, comme aujourd'hui, de la séparation conjugale. Elle a également mis en évidence la différence majeure entre hommes et femmes induite par la recomposition familiale, à savoir que les femmes vivent généralement avec leurs enfants, alors que les hommes vivent beaucoup plus fréquemment avec leurs beaux-enfants.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a ensuite indiqué que le rapport dressait, en deuxième lieu, le constat selon lequel les parents isolés sont plus touchés par la précarité que les couples, ce qui constitue un défi pour les politiques de lutte contre la pauvreté. Résumant d'un chiffre les statistiques, elle a fait observer que le taux de pauvreté des familles monoparentales était proche du double de celui de l'ensemble de la population.

Elle a fait part de son inquiétude face à l'aggravation de la paupérisation des familles monoparentales au cours des années récentes. Notant que la séparation provoquait presque toujours un appauvrissement mécanique,

d'ailleurs souvent mal anticipé au moment de la rupture, elle a indiqué que les familles monoparentales ne représentaient que 7 % de l'ensemble des ménages, mais 20 % des ménages pauvres, et que cette pauvreté s'expliquait par des facteurs cumulatifs, les accidents de la vie et le chômage, ainsi que la montée du phénomène de « pauvreté au travail ». S'agissant des modes de vie des parents isolés et des conséquences de leur pauvreté, elle a relevé le poids très important des dépenses de logement, soit un tiers des dépenses des familles monoparentales, contre un quart pour les couples avec enfants.

Puis Mme Gisèle Gautier, présidente, a abordé la question des ressources des familles monoparentales, indiquant que, globalement, les revenus de transferts augmentaient de 20 % le niveau de vie des familles monoparentales. Elle a également noté que près du tiers des parents isolés bénéficiaient d'un minimum social et que la redistribution divisait par trois le nombre de parents isolés en dessous du seuil de pauvreté.

Elle a expliqué que l'allocation spécifique aux parents isolés, l'API, instaurée en 1976, avait été conçue comme un filet de sécurité transitoire, mais qu'elle était devenue au fil du temps une « antichambre du RMI », plus de la moitié des parents isolés allocataires percevant le RMI. Elle a fait le constat selon lequel, malgré la fixation de l'API à un montant plus élevé que celui du RMI, il pouvait être paradoxalement plus avantageux pour un parent isolé de bénéficier du RMI, en raison de l'importance des droits connexes attachés à celui-ci. Elle a alors évoqué la possibilité de présenter une recommandation tendant au rééquilibrage entre RMI et API à l'occasion d'un réexamen d'ensemble du système des minima sociaux.

La présidente a fait observer que les parents isolés rencontraient de nombreux obstacles pour accéder à l'emploi. Elle a d'abord constaté que l'impératif de la garde des enfants conduisait trop souvent les mères isolées à renoncer à une activité professionnelle, puis a regretté que le retour à l'emploi puisse par ailleurs sembler financièrement risqué aux parents isolés allocataires pris au piège de leur « statut » et de la complexité du système des minima sociaux. Dans ces conditions, elle a conclu qu'il apparaissait essentiel de renforcer l'attrait d'un retour à l'activité pour les parents isolés et de faciliter la garde de leurs enfants. Elle s'est demandé si la délégation ne pourrait pas recommander aux services sociaux de présenter aux parents isolés allocataires le nouveau dispositif de la toute récente loi du 23 mars 2006 rendant plus attractif le cumul entre salaires et minima sociaux, en s'attachant à leur démontrer et à leur garantir que le retour à l'emploi ne comporte aucun risque de perte ou de discontinuité de revenus.

Elle a également insisté, pour poursuivre le développement de l'offre de garde des enfants, sur la nécessité de réaliser les objectifs du quatrième « Plan crèches » et de mettre effectivement en œuvre le nouveau dispositif d'accès privilégié aux crèches en faveur des allocataires de minima sociaux reprenant une activité. Enfin, elle a proposé de recommander que les horaires des crèches soient adaptés pour permettre l'accueil des enfants de mères isolées ayant des horaires de travail décalés.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a rappelé que les auditions de la délégation avaient montré l'insuffisance, voire l'absence, du dispositif d'insertion organisé en faveur des allocataires de l'API. Souhaitant que l'API permette de déboucher sur un emploi, et non plus sur le RMI, elle a suggéré de recommander l'inscription dans la loi du principe de l'offre d'un parcours d'insertion individualisé pour les allocataires de l'API.

S'inspirant de la réflexion de Mme Valérie Létard dans le cadre d'un avant-projet de proposition de réforme des minima sociaux, elle a préconisé, en pensant notamment aux parents isolés, de remplacer par une simple condition de ressources les conditions d'attribution des droits dits connexes, aujourd'hui principalement liées au statut d'allocataire du RMI. Elle a également jugé opportun d'aménager une sortie progressive, et non pas brutale, des droits connexes au fur et à mesure de l'augmentation des revenus de la personne. Enfin, pour encourager les parents isolés qui souhaitent tenter une expérience professionnelle, même de courte durée, elle a recommandé de supprimer les délais de carence qui existent aujourd'hui entre la fin d'une période de travail et le retour aux minima sociaux.

Puis **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a indiqué que le rapport était consacré, en troisième lieu, à la question de l'adaptation d'un droit de la famille encore largement fondé sur le modèle familial traditionnel, en dépit d'une évolution dans le sens de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein du couple.

Elle a rappelé que les auditions de la délégation avaient fait apparaître que l'exercice conjoint de l'autorité parentale après la séparation suscitait bien souvent des difficultés, d'autant plus sensibles que les relations entre les parents demeurent conflictuelles.

Elle a d'abord fait observer que la résidence alternée apparaissait comme un mode de garde contesté à encadrer plus strictement. Rappelant que la résidence alternée avait été instituée par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, elle a noté que ce mode de garde permettait une répartition équitable de la durée de garde de l'enfant entre la mère et le père en cas de séparation des parents, et que, sur le fondement de « l'intérêt de l'enfant », le juge pouvait désormais ordonner une résidence en alternance, à la demande des parents, mais aussi en cas de désaccord entre eux.

A ce sujet, **Mme Sylvie Desmarescaux** a fait état d'une décision de justice récente, aux termes de laquelle le juge aux affaires familiales avait fixé le lieu de scolarisation d'un enfant soumis à une résidence alternée à équidistance des domiciles des deux parents, éloignés de 20 kilomètres. Elle a considéré qu'une telle décision ne permettrait pas à cet enfant de s'intégrer dans son école dans des conditions satisfaisantes et s'est interrogée, dès lors, sur la prise en compte par le juge de l'intérêt de l'enfant.

Mme Christiane Kammermann a insisté pour qu'une résidence alternée ne soit décidée que si les domiciles des parents sont proches l'un de l'autre.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a regretté qu'il fût d'autant plus difficile de dresser un bilan de l'application de la résidence alternée que la

Chancellerie ne disposait pas aujourd'hui de données statistiques actualisées et exhaustives sur sa mise en œuvre. Elle a toutefois rappelé que les auditions de la délégation avaient mis en évidence les vives critiques soulevées par la garde alternée et a estimé que, pour satisfaisante qu'elle soit dans son principe, celle-ci ne pouvait à l'évidence constituer une solution généralisable à toutes les situations. Elle a notamment estimé que la résidence alternée n'apparaissait pas adaptée aux enfants en bas âge qui ont besoin de stabilité pour se sentir en sécurité et supportent souvent mal la séparation durable d'avec leur mère. Elle a donc proposé d'adopter une recommandation précisant que la résidence alternée ne devrait pas être décidée pour des enfants de moins de six ans, âge de l'obligation scolaire.

***Mmes Catherine Troendle et Sylvie Desmarescaux** se sont demandé si ce seuil ne devrait pas être fixé plus tôt, au début de la scolarisation.*

***Mme Gisèle Gautier, présidente,** a estimé que la résidence alternée n'apparaissait pas non plus adaptée à des situations de relations conflictuelles entre les parents, l'enfant ne devant pas devenir un enjeu de ce conflit, et a proposé que la délégation souligne que la résidence alternée ne devrait pas être ordonnée lorsque les relations entre les parents restent à l'évidence très conflictuelles, par exemple à la suite de violences conjugales. Enfin, elle a également recommandé de rappeler que la résidence alternée ne pouvait être mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes pour l'enfant que si les domiciles des deux parents étaient suffisamment proches pour permettre à l'enfant de fréquenter la même école.*

Elle a ensuite attiré l'attention sur les problèmes posés par l'exercice du droit de visite et d'hébergement, par le père le plus souvent.

Elle a souligné les grandes difficultés pratiques rencontrées pour faire appliquer les sanctions pénales prévues en cas de non-représentation d'enfant et a proposé de recommander que le dépôt de plaintes pour non-représentation d'enfant ne soit pas découragé et qu'il y soit donné une suite effective. Elle a estimé que la création d'une nouvelle infraction pénale n'était pas nécessaire, mais que les sanctions déjà prévues devaient être appliquées et que le juge aux affaires familiales devait tirer les conséquences d'une éventuelle condamnation pénale lorsqu'il statue sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

Elle a également fait remarquer que certains pères s'abstenaient d'exercer leur droit de visite et d'hébergement et refusaient, parfois à l'improviste, d'accueillir leurs enfants à la date prévue. Tout en estimant que des sanctions pénales ne seraient pas adaptées au problème posé par la non-prise en charge de leurs enfants par ces pères, elle a proposé de recommander que le juge aux affaires familiales sanctionne ce type de comportement en décidant l'augmentation du montant de la pension alimentaire due par le parent défaillant, ou même dans certains cas, en appliquant les dispositions permettant, dans l'intérêt de l'enfant, de confier l'exercice de l'autorité parentale à un seul des deux parents.

Sur le problème particulier de l'exercice du droit de visite et d'hébergement après une séparation consécutive à des violences conjugales, elle s'est prononcée en faveur d'un renforcement des moyens accordés aux

associations organisant des rencontres entre parents et enfants dans des lieux neutres, afin de développer ces espaces de rencontres permettant aux pères d'exercer leur droit de visite sans accéder au domicile de la mère.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a jugé non satisfaisante la situation actuelle concernant les pensions alimentaires. Elle a indiqué que le montant des pensions était souvent très modique, de l'ordre de 150 à 170 euros par mois, et qu'en l'absence de mode de calcul précis, les pratiques de fixation de ce montant variaient considérablement d'un juge à l'autre et selon les départements, ce qui laisse souvent un sentiment d'inéquité, voire d'arbitraire. Elle a donc proposé de recommander l'élaboration de barèmes indicatifs de calcul des pensions alimentaires fondés sur des critères objectifs.

Mme Catherine Troendle a estimé que les décisions des juges en matière de pensions alimentaires pouvaient difficilement être qualifiées d'arbitraires, d'autant que la loi elle-même autorise une certaine souplesse dans la fixation de leur montant. Elle a également évoqué la possibilité de demander au juge de réactualiser le montant de la pension au-delà de l'indexation automatique, en recourant à l'aide juridictionnelle si nécessaire.

Sur la base d'exemples concrets, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a estimé que certaines décisions de justice conduisaient cependant à s'interroger sur l'application effective des critères de fixation des pensions alimentaires.

Mme Sylvie Desmarescaux a indiqué qu'il convenait de distinguer le montant de la pension, d'une part, et les modalités de son actualisation, d'autre part, qui sont deux choses différentes.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a rappelé que le montant des pensions alimentaires devait être actualisé régulièrement, et a proposé qu'au-delà de la clause d'indexation généralement prévue par le juge, le montant de la pension soit régulièrement réexaminé en fonction de l'évolution des besoins de l'enfant, qui entraînent des frais plus importants au fur et à mesure que celui-ci grandit.

Mme Catherine Troendle s'est interrogée sur la façon dont l'évolution des besoins de l'enfant pourrait être évaluée.

Mme Sylvie Desmarescaux a fait observer que cette évaluation pourrait sans doute être liée au coût de la scolarité de l'enfant, qui est mesurable.

Mme Gisèle Printz a insisté sur la nécessité d'actualiser le montant de la pension alimentaire en fonction de l'évolution du salaire du père.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a proposé que la délégation recommande également une amélioration des conditions du recouvrement des pensions alimentaires, qui est souvent difficile à obtenir malgré l'existence de procédures dérogatoires au droit commun.

Elle a également fait observer que la médiation familiale n'était aujourd'hui appliquée que de façon très marginale et a souhaité que les moyens qui y sont consacrés soient accrus pour permettre son application effective lorsque le juge aux affaires familiales l'estime utile à un apaisement des relations entre les parents.

Puis elle a noté que la multiplication des familles recomposées posait également le problème particulièrement délicat de la prise en compte de la place du beau-parent dans le droit de la famille, rappelant qu'au regard du code civil le beau-parent, n'ayant aucun lien de filiation avec l'enfant, était considéré comme un tiers qui n'a ni droits ni devoirs à l'égard de cet enfant, même s'il s'en occupait quotidiennement et apportait une contribution financière et matérielle à son entretien. Elle s'est déclarée hostile à l'institution d'un « statut » rigide et uniforme du beau-parent, pour au moins deux raisons : d'une part, elle risquerait de s'opérer au détriment du parent biologique non gardien de l'enfant ; d'autre part, les familles recomposées sont elles-mêmes sujettes à séparation et à recomposition, un enfant pouvant donc avoir plusieurs beaux-parents successifs.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a donc proposé d'envisager plutôt de faciliter le recours aux divers dispositifs prévus par le code civil permettant déjà de conférer des droits au beau-parent et, éventuellement, d'en assouplir les modalités. Elle a rappelé que le code civil prévoyait déjà des possibilités de délégation ou de partage de l'autorité parentale au profit du beau-parent, sous réserve de l'accord du ou des parents titulaires de l'autorité parentale et de l'appréciation par le juge aux affaires familiales des « besoins d'éducation de l'enfant ». Elle a malgré tout regretté que l'application de ce dispositif reste aujourd'hui très limitée, alors qu'il apparaît comme une bonne solution juridique pour permettre au beau-parent d'être investi de réels attributs de l'autorité parentale à l'égard de l'enfant. Elle a donc proposé que la délégation recommande la diffusion d'une meilleure information afin d'encourager et de faciliter son utilisation.

Elle a également expliqué que, pour faciliter le partage de l'exercice de l'autorité parentale pour ce qui concerne la vie quotidienne de l'enfant, il pourrait en outre être envisagé d'instituer un dispositif plus souple prenant la forme d'un mandat donné au beau-parent par le parent gardien. Elle a alors proposé qu'une réflexion soit engagée afin de permettre au parent de déléguer au beau-parent l'exercice de son autorité parentale pour ce qui concerne les actes usuels de la surveillance et de l'éducation de l'enfant, par un acte souscrit soit devant les services de l'état-civil, soit devant un notaire, ainsi que l'avait proposé Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, professeur de droit, devant la délégation.

Mme Catherine Troendle s'est dite dubitative sur cette proposition de recommandation.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a ensuite fait observer que, dans certaines situations, lorsque les liens affectifs et matériels avec le bel-enfant sont forts, l'adoption simple pouvait en outre permettre à un beau-parent d'acquérir un lien de filiation à l'égard de l'enfant de son conjoint ou de son compagnon, sous réserve de l'appréciation par le juge de la conformité de l'adoption à « l'intérêt de l'enfant », tout en notant que, dans un couple qui n'est pas uni par les liens du mariage, le parent qui consent à l'adoption de son enfant par son compagnon perd l'autorité parentale dont se trouve seul investi le beau-parent. Elle a conclu que ce régime juridique constituait indiscutablement un frein à l'adoption par le beau-parent dans un couple non marié, rappelant que certaines

personnes auditionnées par la délégation avaient proposé d'assouplir les conditions de l'adoption simple en permettant un exercice conjoint de l'autorité parentale par le parent biologique et le parent adoptant dans un couple non marié. Elle a toutefois estimé qu'il serait paradoxal de faciliter l'institution d'un lien de filiation entre le beau-parent et le bel-enfant alors qu'il n'existe pas de lien de droit entre le beau-parent et le parent. Du point de vue de l'intérêt de l'enfant, elle a donc considéré qu'il ne serait pas opportun de modifier les règles fondamentales de la filiation et le régime actuel de l'adoption, et n'a pas proposé de recommandation sur ce point.

Abordant enfin le problème de la conservation par le beau-parent de liens avec l'enfant après le décès du parent gardien si l'autre parent biologique est décédé, elle a rappelé que, dans le droit actuel, le parent survivant pouvait désigner par testament le beau-parent comme tuteur de son enfant, mais qu'à défaut, la tutelle de l'enfant était systématiquement confiée à l'ascendant du degré le plus proche, c'est-à-dire en général à un grand-parent. Afin de permettre à l'enfant, après le décès du dernier parent, de pouvoir demeurer avec le beau-parent qui s'occupait de lui quotidiennement, elle a proposé, en l'absence de testament, de permettre au juge de désigner le beau-parent comme tuteur si celui-ci le demande.

Un débat s'est ensuite instauré sur les propositions de recommandations présentées par la présidente.

Mme Gisèle Printz a annoncé que les membres de la délégation représentant le groupe socialiste s'abstiendraient sur le vote de l'ensemble du rapport.

Mme Sylvie Desmarescaux a rappelé que le cumul entre minima sociaux et revenus d'activité était prévu par la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. Elle s'est ensuite interrogée sur la portée pratique d'une recommandation tendant à ce que ce dispositif soit présenté aux parents isolés allocataires en s'attachant à leur démontrer que le retour à l'emploi ne comporte aucun risque de perte ou de discontinuité de revenus. Elle a également précisé que non seulement les services sociaux, mais aussi les associations, devraient être amenés à informer les allocataires des incitations favorables à leur retour à l'emploi.

Mme Yolande Boyer a estimé que, sur le terrain, la mise en place de structures de garde d'enfants à horaires atypiques impliquerait un énorme travail et un engagement intense des collectivités territoriales concernées.

Mme Sylvie Desmarescaux a ajouté que le coût de fonctionnement de telles crèches serait extrêmement élevé, surtout s'il s'agissait de ne garder qu'un ou deux enfants. Se déclarant extrêmement favorable à une telle mesure sur le principe, elle s'est néanmoins interrogée sur l'opportunité de formuler des recommandations dont le financement serait aléatoire et qui pourraient susciter des demandes de réalisation immédiate de la part des citoyens.

Mme Yolande Boyer s'est associée à ce propos.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a suggéré de nuancer la recommandation de la délégation en proposant d'introduire de la souplesse dans l'organisation des crèches.

Mme Sylvie Desmarescaux a préconisé d'étendre cette recommandation à l'ensemble des modes de garde, **Mme Brigitte Bout** évoquant, à ce titre, le cas des assistantes maternelles.

Soulignant la nécessité d'accompagner les parents isolés sans emploi dans leur parcours d'insertion, **Mme Brigitte Bout** s'est interrogée sur la mise en œuvre concrète d'un dispositif efficace pour les allocataires de l'allocation de parent isolé (API), qui ne relèvent pas du même régime d'insertion que les Rmistés.

Mme Gisèle Printz a estimé souhaitable que les parents isolés fassent preuve d'une certaine volonté d'accès à l'emploi et soient soutenus dans cette démarche. Elle a suggéré de les considérer comme prioritaires pour bénéficier de formations professionnelles adaptées.

Mme Sylvie Desmarescaux a déploré, à cet égard, l'amenuisement des contacts entre les élus et les travailleurs sociaux. Elle s'est demandé si les structures d'insertion mises en place pour les allocataires du RMI ne pourraient pas être mobilisées pour favoriser le retour à l'emploi des allocataires à l'API, tout en faisant observer que l'intitulé de l'API faisait référence à la notion d'isolement, et non pas à celle d'insertion.

Mme Hélène Luc a manifesté le souhait de limiter le nombre de recommandations émises par la délégation, en s'attachant à mieux les cibler sur des actions prioritaires. Elle a souligné que si les mères isolées pouvaient bénéficier d'une formation professionnelle adaptée et si les inégalités de salaire entre les sexes étaient moindres, les femmes pourraient plus aisément surmonter leurs difficultés en travaillant, plutôt que d'être contraintes à recourir aux minima sociaux. Elle a annoncé qu'elle s'abstiendrait lors du vote sur l'ensemble du rapport.

A propos du prononcé de la résidence alternée lorsque les relations entre les parents sont très conflictuelles, ou en cas de violence conjugale, **Mme Sylvie Desmarescaux** a estimé qu'il appartenait avant tout au juge d'évaluer le degré de conflictualité du couple. Elle a ensuite évoqué des cas précis où l'enfant peut exprimer le souhait de maintenir des relations avec son père, même si celui-ci a commis des faits de violence conjugale.

Mme Christiane Kammermann a cependant jugé préférable que la garde des très jeunes enfants soit confiée à la mère.

S'agissant de la définition éventuelle de sanctions applicables aux parents qui refusent de prendre en charge leurs enfants, notamment en fin de semaine, **Mme Sylvie Desmarescaux** et **Mme Catherine Troendle** ont estimé souhaitable de ne pas modifier les attributions du juge aux affaires familiales prévues par le droit en vigueur.

Par ailleurs, tout en se déclarant favorable au développement d'espaces de rencontre permettant notamment aux pères d'exercer leur droit de visite dans

*des lieux neutres sans accéder au domicile de la mère, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a signalé le coût élevé de la généralisation d'une telle mesure.*

*En ce qui concerne l'actualisation et le réexamen périodique du montant des pensions alimentaires au fur et à mesure de l'évolution des besoins de l'enfant, **Mme Sylvie Desmarescaux** a souligné la possibilité, déjà offerte par le droit en vigueur, de saisir le juge pour demander un tel réexamen.*

***Mme Catherine Troendle** s'est associée à ce propos, en précisant qu'une saisine spécifique du juge était possible pour faire face à des dépenses exceptionnelles nécessaires pour l'enfant et en rappelant que l'accès à l'aide juridictionnelle minimisait le coût de la procédure en cas d'insuffisance des ressources du demandeur.*

*Se déclarant favorable à la recherche d'un mécanisme permettant à un parent de donner mandat au beau-parent pour l'exercice des actes usuels de l'autorité parentale, **Mme Sylvie Desmarescaux** a cependant fait part de ses réserves sur l'idée d'impliquer les services de l'état civil dans la formalisation de ce mandat.*

*Au sujet de la proposition de recommandation tendant à permettre à l'enfant, après le décès du dernier parent, de demeurer avec le beau-parent qui lui apporte des soins quotidiens, **Mme Catherine Troendle** s'est demandé si aucun obstacle juridique ne s'opposait à ce que la loi permette d'interpréter la volonté du dernier parent dans ce sens, en l'absence de testament. Elle a ensuite évoqué la réforme en cours des tutelles et la possibilité d'intégrer, par voie d'amendement, une telle recommandation dans le dispositif du projet de loi.*

***Mme Gisèle Gautier, présidente**, a précisé que la désignation du tuteur serait laissée à l'appréciation du juge et qu'il s'agissait seulement de lui ouvrir la possibilité de désigner le beau-parent qui en ferait la demande.*

*Puis à l'issue d'un débat au cours duquel sont intervenues **Mmes Christiane Kammermann, Brigitte Bout, Sylvie Desmarescaux, Catherine Troendle, Gisèle Printz, Hélène Luc, Yolande Boyer et Gisèle Gautier, présidente**, la délégation a adopté l'ensemble du rapport d'activité et 14 recommandations, les représentantes du groupe socialiste et du groupe communiste, républicain et citoyen s'étant abstenues.*

ANNEXES DE LA DEUXIÈME PARTIE

Annexe 1 : Comptes rendus des auditions

Annexe 2 : Compte rendu du déplacement à Dunkerque

ANNEXE 1
-
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Audition de Mme Nicole Roth,
sous-directrice de l'observation de la solidarité à la direction de la
recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du
ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement,
de Mme Elisabeth Algava, ancienne chargée d'études à la DREES,
et de M. Laurent Toulemon,
directeur de recherches à l'Institut national d'études démographiques
(INED)

(8 novembre 2005)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Après avoir présenté les intervenants, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a indiqué que la réunion de la délégation serait consacrée à une approche statistique des « nouvelles familles » que sont les familles monoparentales et recomposées.

Mme Elisabeth Algava, procédant à l'aide d'une vidéo-projection, a abordé, sur la base de deux publications de la DREES, de février 2003 et mars 2005, l'aspect démographique des familles monoparentales, précisant que celles-ci sont définies comme comprenant un seul parent et au moins un enfant de moins de 25 ans.

Elle a fait observer que le nombre de familles monoparentales avait considérablement augmenté à partir des années 1980 et au cours des années 1990, passant de 680.000 en 1962 à 1,5 million en 1999, date du dernier recensement de la population, soit 17 % de l'ensemble des familles. Le taux de familles monoparentales se situe, pour la France, dans la moyenne européenne ; il s'établit à 10 % en Espagne mais atteint 25 % au Royaume-Uni. **Mme Elisabeth Algava** a par ailleurs souligné la diminution de la proportion d'hommes chefs de familles monoparentales, passée de 20 % en 1968 à 14 % en 1999, notamment en raison du recul du nombre de veufs. Elle a noté que les familles monoparentales comportaient en moyenne moins d'enfants que les autres, que plus les enfants étaient âgés, plus la proportion de ceux vivant dans une telle famille augmentait, et qu'un nombre croissant d'enfants vivaient au sein de ce type de familles (15 % des moins de 25 ans en 1999, contre 11 % en 1990).

Mme Elisabeth Algava a ensuite mis en évidence les limites du concept de famille dite monoparentale, qui se fonde sur le parent absent du logement mais pas nécessairement de la vie des enfants dans la mesure où ce parent continue, le plus souvent, d'entretenir des relations avec eux. En outre, certains parents apparaissant isolés au moment de l'enquête ne le sont pas en réalité, le nombre de couples non co-résidents étant présumé en augmentation, par exemple en raison d'un éloignement géographique. D'ailleurs, 8 % des

femmes habitant seules avec leurs enfants disent vivre « en couple », ce pourcentage atteignant 25 % chez les hommes. **Mme Elisabeth Algava** a par ailleurs fait observer que la cohabitation intergénérationnelle était plus fréquente s'agissant des familles monoparentales.

Elle a ensuite abordé la place de la monoparentalité dans les trajectoires familiales et a fait observer que les femmes devenaient mères de famille monoparentale de plus en plus tôt, en raison de séparations précoces plus fréquentes. Elle a noté que, si les comportements actuels se maintenaient à l'identique, la proportion de personnes qui connaîtraient au moins un épisode d'une année seule avec leur(s) enfant(s), s'établirait à 4 % pour les hommes et à 31 % pour les femmes, dans une estimation basse, et respectivement à 5 % et 43 % dans une estimation haute. Elle a souligné que ces chiffres traduisaient une situation généralement transitoire car les personnes l'ayant connue sont bien plus nombreuses que celles qui la vivent à un moment donné.

Elle a, enfin, souligné l'évolution des histoires familiales et indiqué que le statut matrimonial des familles monoparentales s'était modifié : entre 1962 et 1999, la proportion des veufs ou des veuves a diminué, passant de 55 % à 11 %, celle des divorcé(e)s s'est accrue, de 15 % à 47 %, et celle des célibataires a considérablement augmenté, passant de 9 % à 32 % et ayant même plus que doublé depuis 1982. Elle a également noté que la séparation des parents était à l'origine des trois quarts des familles monoparentales, la moitié de ces familles étant issues de la séparation de parents mariés et un quart de la séparation de parents vivant en union libre.

Mme Nicole Roth a ensuite abordé les conditions de vie des familles monoparentales. Elle a indiqué que la proportion des mères de familles monoparentales occupant un emploi était de 68 %, soit la même que celle des mères en couple, alors que le taux de chômage était presque deux fois plus élevé chez les mères de familles monoparentales, s'établissant à 15 %, et que leur taux d'activité était donc plus élevé, soit 80 % contre 74 % pour les mères en couple. Elle a fait observer que le taux d'activité des mères de familles monoparentales dépendait plus fortement du nombre et surtout de l'âge des enfants. Elle a également noté que 26 % d'entre elles travaillaient à temps partiel, contre 36 % des mères en couple et que, pour les mères de familles monoparentales, le temps partiel était moins souvent un temps partiel choisi.

Mme Nicole Roth a indiqué que, lorsque les femmes avaient un emploi, la répartition par catégorie socioprofessionnelle était sensiblement la même pour les mères de familles monoparentales et pour les mères en couple, mais qu'il existait cependant des différences pour les femmes de moins de 35 ans, les mères en couple de cette génération occupant davantage des emplois de cadres et étant moins souvent employées que les mères de familles monoparentales.

S'agissant des modes de garde des enfants de moins de six ans, elle a précisé que les mères de familles monoparentales renonçaient à leur activité professionnelle plus fréquemment que les mères en couple. Elle a fait observer

que le recours à une garde payante était aussi fréquent, que les mères de familles monoparentales combinaient davantage des modes de garde formels et informels, tels que la famille ou les voisins, et qu'elles utilisaient aussi plus souvent les centres aérés et les garderies, qui sont moins coûteux.

Mme Nicole Roth a indiqué qu'un tiers des familles monoparentales percevaient des pensions alimentaires, d'un montant moyen de 170 euros, et que 78 % déclaraient des revenus d'activité professionnelle. Elle a ajouté que 14 % de ces familles bénéficiaient d'une pension de retraite (ou d'une pension de réversion pour les veuves) et 24 % des allocations chômage, contre, respectivement, 7 % et 27 % pour les couples avec enfants, 8 % des familles monoparentales n'ayant aucune ressource initiale, cette proportion atteignant presque un quart en présence d'un enfant de moins de trois ans. Elle a noté qu'avant transferts, 42 % des familles monoparentales se trouvaient sous le seuil de pauvreté, contre 18 % des couples avec enfants.

Elle a expliqué que les revenus de transfert augmentaient de 20 % le niveau de vie des familles monoparentales, alors que cette progression n'était que de 1 % pour les couples avec enfants. Elle a attribué ce phénomène au rôle des allocations spécifiques telles que l'allocation de parent isolé (API), mais aussi à un barème de l'impôt sur le revenu plus favorable et à des ressources initiales moindres qui expliquent l'importance du rôle des prestations sous conditions de ressources. Elle a fait observer que les transferts réduisaient donc le taux de pauvreté des familles monoparentales. Ainsi, si 42 % des familles monoparentales se trouvaient en situation de pauvreté avant transferts, cette proportion n'était plus que de 14 % après ces transferts, contre, respectivement, 18 % et 6 % pour les couples avec enfants, cette réduction de la pauvreté étant spectaculaire pour les familles monoparentales comprenant des enfants de moins de trois ans, dont le « taux de pauvreté » passe de 70 % avant transferts à 8 % après transferts.

Mme Nicole Roth a ajouté que l'intensité de la pauvreté était également réduite, tout particulièrement pour les familles ayant des enfants nombreux ou jeunes, du fait des minima sociaux. Elle a en revanche constaté que le risque de pauvreté demeurait élevé lorsque les revenus d'activité sont nuls ou inférieurs à un demi-SMIC. Elle a indiqué que, fin 2003, 480.000 parents isolés étaient allocataires de minima sociaux, dont 188.000 au titre de l'API et 290.000 au titre du revenu minimum d'insertion (RMI), soit plus du quart de l'ensemble des allocataires du RMI. Enfin, elle a noté que les reprises d'emploi concernaient des emplois aidés, à hauteur du tiers, et des activités à temps partiel pour les trois quarts.

M. Laurent Toulemon, procédant également à l'aide d'une vidéo-projection, a ensuite évoqué la question des familles recomposées.

Il a d'abord insisté sur les limites de la définition de la famille recomposée, qui est loin d'être évidente, en raison des multiples formes qu'elle peut prendre, l'existence d'au moins un enfant né avant l'union, d'un seul des conjoints pouvant se traduire par la présence de beaux-enfants co-résidents avec

le couple, tandis que les familles recomposées peuvent également vivre « à distance » et que l'âge des enfants et des beaux-enfants doit être pris en considération. Il s'est également interrogé sur les différences éventuelles entre les familles recomposées et les autres couples avec enfants, notant, par exemple, que tous les enfants d'une famille ne portaient plus nécessairement le même nom aujourd'hui. Il a également fait observer que les relations au sein des familles recomposées pouvaient être conflictuelles en raison des nombreuses configurations possibles, par exemple entre un beau-parent et un ou plusieurs beaux-enfants, entre les demi-frères et demi-sœurs ou « quasi-frères » et « quasi-sœurs », ou encore entre les parents biologiques (non gardiens), leurs conjoints (beaux-parents non gardiens) et leurs enfants.

Il a indiqué qu'au moment du recensement de 1999, les familles recomposées constituaient 10 % des familles avec enfants, soit environ deux fois moins que les familles monoparentales. Ainsi, si 12,5 millions d'enfants de moins de 18 ans vivaient avec leurs deux parents, 1,1 million vivaient avec un parent et un beau-parent et 2,7 millions avec un parent non en couple. Il a précisé que, pour 100 enfants vivant avec leurs parents, 10 % vivaient en famille recomposée et 17 % en famille monoparentale. Il a fait observer que la croissance du nombre des familles recomposées avait été limitée à 1,4 % entre 1990 et 1999, contre une hausse de 3,8 % des familles monoparentales. Au total, a-t-il ajouté, la France comptait, en 1999, 6,47 millions de familles dites « simples », soit 73 %, 1,64 million de familles monoparentales, soit 19 %, et 708.000 familles recomposées, soit 8 %, ces chiffres devant être maniés avec précaution compte tenu des limites de définition indiquées, les familles recomposées « à distance » et celles comprenant des enfants de plus de 25 ans n'étant pas prises en compte. Il a également noté que les enfants en famille recomposée vivent moins souvent avec leur mère que les enfants en famille monoparentale, cette situation concernant 84 % des enfants en famille monoparentale, mais seulement 63 % des enfants en famille recomposée.

Il a fait observer que les femmes se trouvant dans une situation de famille monoparentale cherchaient moins souvent que les hommes à retrouver une vie de couple dans une famille recomposée, dans la mesure où il était devenu plus facile qu'autrefois pour une femme de vivre seule avec ses enfants.

M. Laurent Toulemon a ensuite évoqué la fréquence de la recomposition familiale. Il a indiqué que, pour 100 adultes, 20 passeraient une période de leur vie en famille recomposée. Il a également noté qu'en moyenne, les hommes avaient un peu moins d'enfants que les femmes, ne serait-ce que parce qu'ils ont la possibilité de ne pas tous les reconnaître (6 % des enfants n'étant pas reconnus par leur père), mais qu'ils vivaient plus souvent qu'elles avec leurs beaux-enfants et qu'ils déclaraient plus souvent les « avoir élevés » quand ils ont vécu avec eux. D'ailleurs, a-t-il précisé, la relation des hommes avec leurs beaux-enfants apparaît généralement plus solide que celle des femmes avec les leurs, les beaux-pères co-résidents ayant des beaux-enfants plus jeunes et qui quittent le foyer familial plus tard que ceux qui vivent avec une belle-mère. En revanche, du fait des ruptures conjugales, les hommes sont

plus précocement séparés de leurs enfants que les femmes. Il a également indiqué que les femmes étaient souvent les « pivots » des familles recomposées, mais plus rarement des belles-mères co-résidentes.

Il a estimé que la co-résidence constituait une notion floue, et a constaté l'augmentation des gardes partagées. Il a souligné la « mode » actuelle en faveur de la garde alternée, mais a rappelé qu'elle posait des problèmes pratiques, le choix de l'école par exemple. Il a également noté que les juges demeuraient réticents pour confier la garde au père, surtout si les enfants sont jeunes, précisant toutefois que peu d'hommes demandaient la garde de leurs enfants.

M. Laurent Toulemon a ensuite abordé le point de vue des enfants. Après avoir rappelé que, dans une famille recomposée, les adultes « héritaient » des enfants de leurs conjoints, il a expliqué que les enfants, indépendamment des relations que chaque enfant peut avoir avec les adultes, construisaient des relations de « germanité » qui peuvent se fonder sur la co-résidence ou sur le lien du sang, entre « quasi-frères » et « quasi-sœurs » vivant ensemble ou entre demi-frères et demi-sœurs « à distance ».

Soulignant la fragilité du lien conjugal et la permanence du lien parental, il a considéré que le principal enjeu pour les familles recomposées consistait à renforcer le lien entre bel-enfant et beau-parent sans casser le lien avec le parent biologique non gardien. Plus généralement, il a estimé que les familles recomposées posaient la question d'une définition actualisée des fratries, dans un contexte où les relations familiales deviennent multiformes et où le jeu des différents acteurs complique le travail des juges aux affaires familiales.

Puis un débat s'est engagé.

Abordant la question des minima sociaux dont les familles monoparentales comptent 480.000 allocataires, femmes pour la plupart, **Mme Gisèle Printz** s'est interrogée sur la mesure et le montant du seuil de pauvreté.

Mme Nicole Roth a rappelé la définition du seuil de pauvreté - la moitié du niveau de vie médian - en précisant qu'il s'agit d'une construction statistique. Elle a ensuite distingué cet outil de mesure de la pauvreté et le montant des diverses allocations avant de préciser que le montant du revenu minimum d'insertion (RMI) était inférieur au seuil de pauvreté.

A propos des familles recomposées, **Mme Gisèle Printz** s'est ensuite interrogée sur les difficultés qui peuvent survenir en cas de succession.

M. Laurent Toulemon a indiqué que la loi ignorait le lien entre les beaux-parents et les beaux-enfants, sauf en cas d'adoption simple. Rappelant que les réformes récentes du droit de la famille manifestaient la volonté du législateur de préserver les relations entre les pères et leurs enfants, il s'est interrogé sur le bien-fondé de la prééminence, au plan juridique, du parent biologique sur le parent social.

En réponse à une question de **Mme Gisèle Printz**, **M. Laurent Toulemon** a ensuite indiqué que, du point de vue juridique, les relations sexuelles entre « quasi frères » et « quasi sœurs » ne sont pas incestueuses. Revenant sur le fait que la loi ignore les liens entre beaux-parents et beaux-enfants, il s'est interrogé sur la nécessité et sur la difficulté d'élaborer un statut spécifique des beaux-parents.

Il a ensuite évoqué l'évolution des mentalités à l'égard des familles recomposées en rappelant que s'était manifestée, dans les années 1950, une tendance à essayer de cacher l'appartenance à une famille recomposée, et que certains préjugés concevaient le beau-père comme un violeur potentiel de ses beaux-enfants. Il a précisé qu'en l'absence d'un statut juridique explicite pour le « beau-parent », le lien unissant un adulte aux enfants de son conjoint pouvait prendre des formes très diverses.

Mme Gisèle Gautier, présidente, revenant sur la difficulté de certains pères à obtenir la garde des enfants, a annoncé, sur ce thème, l'audition prochaine de représentants d'une association de pères. Elle s'est ensuite interrogée sur l'évolution statistique des familles recomposées et monoparentales depuis 1999.

M. Laurent Toulemon a estimé que les pères ne souhaitaient pas, la plupart du temps, la garde des enfants et précisé que les pères qui en faisaient la demande en justice l'obtenaient une fois sur deux. Il a ensuite regretté de ne pas disposer des moyens d'actualiser l'enquête réalisée en 1999 et évoqué les difficultés concrètes de l'interrogation de certaines personnes sur leurs liens familiaux ou leurs enfants.

Mme Monique Cerisier ben Guiga s'est demandé si on pouvait estimer statistiquement le risque de pauvreté d'un enfant vivant dans une famille monoparentale, dans le but d'en tirer des conséquences concrètes en matière d'aide scolaire ou sociale.

Mme Nicole Roth a indiqué que le risque de pauvreté dans les familles monoparentales était élevé et apparaissait comme une conséquence majeure du chômage ou de l'inactivité qui les frappe. Après avoir insisté sur le facteur fondamental que constitue l'emploi, elle a noté que les familles monoparentales subissaient, plus que les autres, les difficultés de la garde des enfants.

Evoquant le cas de certaines familles recomposées de Français de l'étranger, **Mme Monique Cerisier ben Guiga** a exposé la situation de certains enfants qui, conformément aux usages, portent le nom de leurs beaux-parents à l'étranger et se voient ensuite contraints par la justice française à porter le nom de leurs parents biologiques lorsqu'ils reviennent sur le territoire national.

M. Laurent Toulemon a indiqué que la récente réforme du droit du nom s'articulait autour du principe selon lequel les enfants d'une même fratrie porteraient le même nom, en précisant que l'application de ce texte était cependant complexe. Il a fait ensuite observer que l'adoption simple pouvait constituer une solution pour reconstituer une fratrie au sein d'une famille

recomposée et que chacun avait la possibilité de porter comme nom d'usage le nom de celui de ses parents qui ne lui a pas transmis le sien. D'une façon plus générale, il a souligné que les enfants n'échappaient pas à leur histoire familiale, l'essentiel étant qu'ils puissent l'assumer.

Il a ensuite estimé que la notion de handicap social était particulièrement complexe et que, de ce point de vue, les familles recomposées ne présentaient pas plus de risques que les autres.

Mme Gisèle Printz a évoqué la persistance d'un certain nombre de préjugés à l'égard des familles monoparentales, en regrettant que cette appellation conserve une dimension péjorative.

Mme Annie David a estimé que le regard de la société française devrait évoluer à l'égard des familles recomposées. Elle a, en particulier, évoqué les problèmes concrets qui se posent dans le cadre de la scolarité des enfants qui vivent dans ces familles. Elle a témoigné de la persistance d'une certaine stigmatisation des familles recomposées qui se manifeste, notamment, à l'occasion des réunions de parents d'élèves. Elle a, en conséquence, estimé souhaitable de lancer des campagnes de sensibilisation à ce sujet.

Abordant ensuite la question de la pauvreté des familles monoparentales, **Mme Annie David** s'est demandé si les difficultés de garde d'enfants ne constituaient pas un obstacle majeur à l'emploi des mères.

Evoquant des situations concrètes de cohabitation de familles issues de couples séparés dans des logements sous dimensionnés, **Mme Annie David** s'est ensuite inquiétée des risques relatifs aux relations entre « quasi frères » et « quasi sœurs » amenés à dormir dans la même chambre, et s'est interrogée sur l'existence de protections juridiques applicables à de telles situations.

M. Laurent Toulemon a indiqué que seule l'élaboration d'un statut juridique de « bel-enfant » ou de « beau-parent » permettrait d'apporter une réponse adaptée. Il a fait observer que la naissance, au sein du couple recomposé, d'un nouvel enfant avait un certain effet de restructuration de la famille puisque ce dernier devient le demi-frère des autres enfants.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur les modalités financières d'une éventuelle séparation d'un couple recomposé, notamment en matière de pension alimentaire.

M. Laurent Toulemon a précisé que le « beau-parent », gardien ou non, n'avait plus aucun droit ni aucun devoir à l'égard des beaux-enfants, après une rupture du couple formant la famille recomposée.

En réponse à une question de **Mme Gisèle Printz**, il a enfin indiqué que l'existence éventuelle d'un pacte civil de solidarité n'avait pas d'incidences sur la nature juridique des liens entre beaux-enfants et beaux-parents.



**Audition de M. Dominique de Legge,
délégué interministériel à la famille,
accompagné de Mme Géraldine Chicanot-Rousset,
chargée de mission à la délégation interministérielle à la famille**

(Mardi 15 novembre 2005)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Mme Gisèle Gautier, présidente, a d'abord informé la délégation que l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, de la proposition de loi renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple, adoptée à l'unanimité par le Sénat le 29 mars dernier, était envisagée pour la séance du 13 décembre prochain. Puis, rappelant que la précédente réunion de la délégation avait été consacrée à l'approche statistique des familles monoparentales et recomposées, elle a rappelé les grandes étapes de la carrière du délégué interministériel à la famille.

M. Dominique de Legge a d'abord présenté la délégation interministérielle à la famille, créée à l'issue de la conférence de la famille de 1996 et opérationnelle depuis 1998. A cet égard, il a souligné l'intérêt que les gouvernements, par-delà les alternances politiques, portent à la famille.

Il a rappelé les trois principales missions de la délégation interministérielle à la famille :

- la préparation, l'organisation et le suivi de la conférence annuelle de la famille, cette mission étant inscrite dans le décret constitutif de la délégation ;

- une vocation interministérielle qui consiste à s'assurer que la dimension familiale est prise en compte dans l'activité de l'ensemble des départements ministériels. La délégation interministérielle est ainsi régulièrement sollicitée par d'autres ministères que celui en charge de la famille pour apporter son éclairage, par exemple, sur l'assiduité des élèves pour le ministère de l'éducation nationale, sur les enfants fugueurs à la demande du garde des Sceaux, ou encore sur l'exploitation sexuelle des enfants pour le ministère du tourisme ;

- une activité quotidienne avec le ministère en charge de la famille.

Il a cependant noté que la délégation interministérielle à la famille ne gérait aucun crédit budgétaire et que ses moyens en ressources humaines étaient limités à une dizaine de personnes au total, d'origine diverse, essentiellement des fonctionnaires mis à disposition.

M. Dominique de Legge a ensuite fourni quelques données chiffrées sur les familles monoparentales. Il a indiqué qu'entre les deux recensements de la population de 1990 et de 1999, le nombre de familles monoparentales

comprenant au moins un enfant de moins de 25 ans était passé de 1,175 million à 1,495 million, soit une augmentation de 27,2 %. Il a ajouté qu'entre ces deux dates, le nombre d'enfants vivant au sein d'une famille monoparentale avait augmenté de 22 %, passant de 2,248 millions à 2,747 millions. Il a noté qu'en France, une naissance sur deux avait lieu hors mariage et a rappelé qu'un tiers des mariages en France, et la moitié en région parisienne, se terminait par un divorce. Il a précisé que les parents de familles monoparentales sont plus souvent des femmes, à hauteur de 86 %, et que ces familles sont moins fréquemment des familles nombreuses, seules 14 % d'entre elles comportant trois enfants ou plus contre 22 % pour l'ensemble des familles. Il a indiqué que les familles monoparentales sont deux fois plus touchées par le chômage que les autres. Enfin, il a rappelé que 186.000 familles monoparentales bénéficiaient de l'allocation de parent isolé (API) et que 50 % des bénéficiaires de ce minimum social percevaient le revenu minimum d'insertion (RMI) une fois leurs droits à l'API épuisés.

Sur la base de certaines études, dont celle de Mme Marie Choquet de l'INSERM, il a indiqué que les performances scolaires des enfants de familles monoparentales étaient moins bonnes que celles des autres enfants, sans que la monoparentalité soit nécessairement la cause directe de cette situation, les conditions de la séparation des parents pouvant également avoir des répercussions sur les résultats scolaires.

Il a noté que le veuvage ne concernait plus que 11 % des situations de monoparentalité, celle-ci étant de plus en plus fréquemment la conséquence de la rupture d'unions formalisées ou non. Dans certains cas, la monoparentalité peut même apparaître comme « choisie », par exemple par certaines femmes cadres.

M. Dominique de Legge a ensuite abordé la question des familles recomposées. Il a noté que leur nombre était passé de 646.000 en 1990 à 708.000 en 1999, soit une hausse de 9,6 %. Il a précisé que le nombre d'enfants vivant au sein de familles recomposées avait progressé de 10 % sur la même période, passant de 1,429 million à 1,583 million. Il a également indiqué que, contrairement à la situation constatée pour les familles monoparentales, les parents des familles recomposées étaient souvent plus jeunes que dans les familles traditionnelles, ce qui s'explique notamment par la plus grande fréquence des ruptures à des âges plus jeunes qu'auparavant, rendant plus facile la possibilité de former une nouvelle union. Il a par ailleurs observé une surreprésentation des familles nombreuses parmi les familles recomposées, celles-ci regroupant des enfants issus de plusieurs unions. Enfin, il a noté la présence plus grande du père au sein des familles recomposées et précisé que 37 % des enfants se trouvant dans une famille recomposée vivaient avec leur père et leur belle-mère.

M. Dominique de Legge a ensuite abordé la question des conditions de vie de ces nouvelles formes de famille.

S'agissant des familles monoparentales, il a indiqué que 30 % à 40 % des femmes connaîtraient, pendant au moins un an, à un moment de leur vie, une situation de monoparentalité. Il en a déduit qu'une famille monoparentale n'était pas appelée à perdurer et qu'elle avait vocation à se recomposer, beaucoup de familles recomposées ayant d'ailleurs connu préalablement une période de monoparentalité.

M. Dominique de Legge a insisté sur trois caractéristiques des familles monoparentales.

Il a d'abord fait observer que les mères de familles monoparentales rencontraient plus de difficultés dans l'organisation au quotidien, notamment en termes de garde des enfants. Il a estimé qu'une femme seule avec ses enfants n'était pas encouragée à retourner vers l'emploi, surtout si celui-ci est organisé selon des horaires atypiques. Il a fait observer que ces femmes avaient davantage recours à un mode de garde, formel ou informel, pour s'occuper de leurs enfants quand elles travaillaient. Notant que le recours aux crèches pouvait poser problème, notamment pour le respect du rythme des enfants, il a considéré qu'il conviendrait de développer des systèmes de garde adaptés aux horaires atypiques et des services à la personne tels que des assistantes maternelles pour aller chercher les enfants à l'école.

Il a ensuite abordé la question de la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle des mères de familles monoparentales, ce sujet ayant été inscrit à l'ordre du jour de la dernière conférence de la famille, en septembre dernier. Il a fait observer que la France était le pays où le congé parental était le plus long, mais pas le mieux rémunéré, cette situation pouvant durablement éloigner les femmes du marché du travail. Il a indiqué que la dernière conférence de la famille avait proposé l'institution, à titre expérimental, d'un congé parental court, d'un an au lieu de trois dans le régime de droit commun, mais mieux rémunéré, à hauteur de 750 euros par mois au lieu de 500 euros, étant rappelé que le montant du SMIC est d'environ 1.000 euros par mois. Il a noté que cette proposition était reprise dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, en cours d'examen devant le Parlement, et qu'elle devrait faire l'objet d'une évaluation.

En ce qui concerne les ressources des familles monoparentales, il a rappelé que l'API, minimum social mis en place en 1976, bénéficiait actuellement à 186.000 personnes, contre 70.000 en 1982. Il a estimé que la condition de l'isolement n'était pas toujours facile à vérifier, certains allocataires s'installant dans leur situation afin de continuer à percevoir l'API, alors même que leur isolement n'est pas toujours avéré. Il a également posé la question de la nécessité de mieux articuler l'API et le RMI, notant qu'une personne seule avec un enfant percevait 722 euros par mois au titre de l'API mais 638 euros au titre du RMI. Il s'est dès lors demandé si l'API était incitative à la recherche d'une insertion professionnelle.

S'agissant des familles recomposées, **M. Dominique de Legge** a fait observer que les problèmes rencontrés par ces familles étaient quelque peu

différents et se posaient essentiellement en termes juridiques, eu égard aux relations qu'entretiennent les enfants avec leurs beaux-parents. Il a également considéré qu'il conviendrait de procéder à l'évaluation des modalités de la garde alternée. Il a estimé que l'évolution de la législation sur la famille depuis vingt ans avait privilégié les relations entre les parents mais avait négligé les enfants, alors que ces derniers se trouvent livrés à eux-mêmes au moment de la séparation de leurs parents, ce qui n'est pas sans conséquence, notamment sur leurs résultats scolaires.

Un débat s'est ensuite instauré.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a remercié le délégué interministériel pour la qualité de son exposé.

Mme Annie David a présenté un certain nombre d'observations générales sur les familles monoparentales et recomposées connaissant des situations difficiles. Elle s'est, en particulier, interrogée sur le lien entre le malaise de ces familles et la fréquence du suicide des adolescents. S'agissant des modes de garde des enfants, elle a souhaité que les entreprises fassent évoluer leurs horaires de travail pour tenir compte des rythmes de vie de leurs salariés. En ce qui concerne le congé parental, elle a marqué sa préférence pour le maintien d'un congé parental de longue durée, articulé avec un effort de formation professionnelle permettant au salarié de réintégrer l'entreprise dans des conditions adaptées à l'issue d'un congé parental. Elle a également jugé souhaitable de ne pas se focaliser sur la « chasse aux tricheurs » en matière d'API et de se concentrer sur l'amélioration des moyens attribués aux familles pour leur assurer un niveau de vie décent.

Mme Sylvie Desmarescaux, à propos des horaires atypiques, a évoqué les contraintes de travail en milieu hospitalier et indiqué que le bon fonctionnement de certains services publics, plus encore que celui des entreprises du secteur privé, nécessitait un recours à des horaires de travail inhabituels. Elle a précisé que le Sénat, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, venait d'adopter une mesure permettant de réduire la durée du congé parental tout en augmentant sa rémunération. Evoquant son expérience professionnelle dans le secteur des caisses d'allocations familiales, elle a souligné les difficultés de réinsertion des mères de famille parfois tentées, selon leur propre témoignage, de préférer une nouvelle maternité accompagnée du prolongement du versement de l'API à une insertion professionnelle. Elle a enfin évoqué les conséquences trop souvent néfastes des recompositions familiales sur la vie des enfants.

Mme Gisèle Printz a regretté que le nouveau dispositif de congé parental, raccourci mais mieux rémunéré, soit limité aux parents de trois enfants et plus. Puis elle a insisté sur la nécessité de prévoir une formation professionnelle en fin de congé parental pour permettre une reprise d'activité dans des conditions satisfaisantes. Elle s'est enfin intéressée à la réalité que recouvre la notion de monoparentalité choisie.

Mme Janine Rozier a fait observer que la formation professionnelle constituait d'ores et déjà un droit pour le salarié en congé parental.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur la proportion de familles monoparentales qui ne se recomposent pas par la suite.

En réponse aux diverses intervenantes, **M. Dominique de Legge** a apporté les précisions suivantes.

Il a précisé que le congé parental demeurait d'un an renouvelable deux fois et que la réforme en cours introduisait une souplesse supplémentaire sous la forme du versement d'une allocation majorée articulé avec un congé non renouvelable d'une durée plus courte, fixée à un an dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

S'agissant de la limitation de l'accès à ce nouveau dispositif aux parents de trois enfants et plus, il a indiqué qu'à l'heure actuelle aucune analyse ne permettait de prévoir l'impact d'un élargissement du champ d'application de cette mesure aux parents de deux enfants. Il a expliqué que c'était la raison pour laquelle les pouvoirs publics avaient décidé, dans un premier temps, une expérience sur un nombre limité de familles, celles de trois enfants et plus. Il a à cet égard rappelé qu'il avait été procédé à l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) et de la PAJE progressivement, du troisième au second enfant, puis au premier.

En ce qui concerne la formation professionnelle, il a souligné le caractère incitatif de l'éligibilité au crédit d'impôt famille des dépenses consenties dans ce domaine.

Il a ensuite fait observer qu'en matière d'API, la notion d'isolement était difficile à cerner et estimé peu satisfaisant que cette allocation, à la différence du RMI, ne comporte aucune dimension d'insertion, en précisant à nouveau qu'un grand nombre d'allocataires de l'API perçoivent par la suite le RMI.

Il a par ailleurs indiqué qu'aucune statistique ne permettait de mesurer la durée moyenne de la monoparentalité, **Mme Géraldine Chicanot-Rousset** précisant que les enfants âgés de plus de 25 ans n'étaient plus pris en compte, leurs parents isolés n'étant donc plus considérés comme rattachés à la catégorie des familles monoparentales.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a évoqué la question du logement des couples séparés et s'est demandé si le critère de la garde des enfants était pris en compte dans l'attribution des logements sociaux.

M. Dominique de Legge a indiqué que, de façon générale, les conditions de logement des familles monoparentales étaient moins satisfaisantes que celles des autres familles. Il a fait observer, en faisant référence à sa pratique de maire, que les logements sociaux de sa commune étaient en grande partie attribués à des familles monoparentales. Il a ensuite indiqué, sur la base de son expérience en la matière, que les commissions

d'attribution prenaient en considération la qualité de famille monoparentale pour l'accès au logement social.

Mme Sylvie Desmarescaux a cité des cas dans lesquels la priorité est donnée à des familles avec enfants au détriment de pères devant accueillir leurs enfants de manière non permanente, généralement le week-end.

Mme Catherine Troendle a confirmé que l'accueil des enfants au cours du week-end posait des problèmes aux parents isolés qui n'ont pas d'accès privilégié à des logements sociaux de superficie suffisante.

En réponse à une question de **Mme Gisèle Printz** sur le niveau de vie et la pauvreté des familles monoparentales, **M. Dominique de Legge** a indiqué que l'équation entre monoparentalité et pauvreté n'était pas systématique. Il a insisté sur les problèmes de garde d'enfants, d'insertion professionnelle et de moindre potentiel de revenu des familles monoparentales. Il a cependant contesté l'idée selon laquelle les familles monoparentales devraient avoir systématiquement plus de droits que les autres familles.

Mme Janine Rozier a fait observer que le montant généralement faible des pensions alimentaires consécutives à un divorce, qui s'élève en moyenne à 150 euros, entraînait mécaniquement des problèmes financiers pour les familles monoparentales principalement gérées par les mères.

Puis **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a interrogé le délégué interministériel sur sa position à l'égard de l'idée d'un « statut » des beaux-parents.

M. Dominique de Legge a convenu qu'il pouvait paraître choquant que la société ne reconnaisse pas en tant que tels les beaux-parents qui font pourtant souvent preuve de dévouement à l'égard des enfants de leur conjoint. Il a ensuite souligné la difficulté de créer une nouvelle autorité parentale en leur faveur, ce qui nécessiterait de définir un nouvel équilibre entre les droits des parents biologiques et des beaux-parents, au risque de générer des conflits d'autorité.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a suggéré qu'une éventuelle réforme pourrait s'efforcer de mieux reconnaître la situation des beaux-parents sans enlever de droits aux parents biologiques.

Mme Janine Rozier a estimé qu'avant de légiférer sur une réforme du divorce, il aurait été opportun de chercher à consolider le mariage et à favoriser une meilleure prise de conscience des obligations des conjoints, en particulier à l'égard de leurs enfants.

M. Dominique de Legge, tout en acquiescant à cette analyse, a rappelé qu'une naissance sur deux avait désormais lieu hors mariage.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a conclu la réunion en remerciant à nouveau le délégué interministériel pour la qualité de son intervention.



**Audition de Mme Chantal Lebatard,
administratrice à l'Union nationale des associations familiales (UNAF),
de M. François Edouard,
secrétaire général de la Confédération syndicale des familles (CSF),
et de Mme Patricia Augustin,
secrétaire confédérale de la Fédération syndicale des familles
monoparentales**

(Mardi 29 novembre 2005)

Présidence de Mme Janine Rozier, vice-présidente

Mme Janine Rozier, présidente, après avoir excusé l'absence de Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation, a présenté les intervenants et évoqué brièvement les actions de l'Union nationale des associations familiales.

Mme Chantal Lebatard a tout d'abord rappelé que le législateur avait confié à l'UNAF, par l'ordonnance du 3 mars 1945 et la loi du 11 juillet 1975, la mission de représenter l'ensemble des familles vivant en France. Elle a précisé que, selon les termes de la déclaration des droits de la famille, adoptée par l'UNAF le 11 juin 1989, la famille se définissait comme une unité composée de personnes, fondée sur le mariage, la filiation ou l'exercice de l'autorité parentale.

Elle a ensuite évoqué la multiplicité des modes de vie familiaux en insistant sur le fait que la distinction entre la conjugalité et la parentalité constitue un des traits majeurs de l'évolution intervenue au cours des dernières décennies. Elle a ensuite abordé la question des droits de l'enfant, en insistant sur l'importance de la famille et le droit de l'enfant d'être élevé par ses deux parents. Elle a précisé que cette conception correspondait au principe de coparentalité inscrit dans la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, et à la définition d'un ensemble de droits et de devoirs des parents à l'égard de leurs enfants.

S'agissant des familles monoparentales ou recomposées, elle a souligné la diversité des situations vécues avant de rappeler que dans les années 70, l'UNAF avait décidé d'accueillir en son sein une fédération de « familles monoparentales », aux côtés des associations plus anciennes comme la Fédération des associations de conjoints survivants (FAVEC) et l'Association d'entraide des veuves et orphelins de guerre (AEVOG)

Elle a décrit les situations de monoparentalité en distinguant trois grands phénomènes à l'origine de ces situations : le veuvage, le divorce ou la séparation et les mères célibataires.

Elle a noté que les associations familiales, les sociologues, et plus généralement les institutions avaient moins de recul pour analyser les familles

recomposées et en cerner la réalité. Elle a précisé que les familles recomposées ou « mosaïque » étaient bien souvent dans des situations de fait qui ne correspondent pas à des catégories juridiques bien déterminées.

En réponse à une question de **Mme Gisèle Printz** sur la prise en compte du pacte civil de solidarité (PACS), **Mme Chantal Lebatard** a indiqué que le PACS n'avait pas de conséquence juridique sur la famille et n'interférait pas avec l'exercice de l'autorité parentale à l'égard des enfants.

Puis elle a signalé la toute récente admission par l'UNAF du mouvement « SOS Papa », une association de pères divorcés ou séparés.

Mme Chantal Lebatard a ensuite indiqué que les familles monoparentales s'étaient regroupées en association pour défendre des intérêts communs, notamment au sein de la Fédération syndicale des familles monoparentales. Elle a en revanche noté qu'il n'existait pas, à l'heure actuelle, d'association de familles recomposées, en expliquant que la diversité de leurs situations ne leur avait pas permis de dégager une approche commune. Elle a cependant fait observer que les préoccupations de ces familles « mosaïque » étaient prises en compte par l'UNAF avec une attention particulière.

Au titre des problèmes spécifiques aux familles monoparentales, elle a souligné que ces familles étaient bien souvent fragilisées au plan économique. Les questions des ressources et de l'accès à l'emploi sont cruciales, ce qui explique et justifie l'intervention spécifique du législateur dans ce domaine. Elle a ajouté que l'exercice de l'autorité parentale par un seul parent pouvait également constituer une source de difficultés dans certaines familles. Pour compléter ce cadrage général, elle a brossé un panorama des difficultés spécifiques à ces familles en termes de logement, de cadre de vie, d'autorité parentale et de réorganisation familiale.

S'agissant des familles recomposées, elle a signalé que des réflexions étaient conduites sur la définition d'un éventuel statut des beaux-parents, ou plus exactement des nouveaux conjoints du parent.

M. François Edouard a tout d'abord rappelé qu'au sein de la CSF avait été créée, dans les années 60, une association intitulée « femmes chefs de famille » et qui représentait non seulement les veuves, mais aussi les femmes divorcées et les « filles mères ». Il a précisé que la reconnaissance des familles monoparentales avait nécessité un combat long et difficile contre une tendance à la stigmatisation qui a longtemps perduré.

Il a indiqué qu'aujourd'hui les familles monoparentales avaient évolué et qu'à la différence des situations de monoparentalité permanente vécues dans les années 1970, la monoparentalité actuelle était bien souvent une phase transitoire.

Après avoir estimé qu'il existait un lien entre les familles monoparentales et les familles recomposées concernant le problème de l'exercice de la coparentalité, il a exposé les diverses difficultés que rencontrent ces familles. Il a placé au premier plan des priorités dans les revendications de la

CSF l'amélioration des conditions de logement de ces familles, bien souvent à faible revenu. Il a souligné la difficulté pour les parents séparés de trouver, notamment dans les grandes agglomérations, des logements suffisamment vastes pour accueillir leurs enfants, notamment au titre de leur droit de visite. A ce sujet, il a évoqué la mise à la disposition par la CSF de lieux permettant aux parents de retrouver leurs enfants dans des conditions convenables.

M. François Edouard a ensuite analysé l'insuffisance des ressources des familles monoparentales, à plus de 95 % conduites par des femmes. Il a particulièrement souligné les difficultés de ces familles en termes d'emploi, en citant le cas des métiers à horaires atypiques, comme ceux de caissière ou de personnel d'entretien. Il a également fait observer que les mères soumises à des horaires atypiques rencontraient des difficultés particulières en matière de garde d'enfants, les horaires d'ouverture des structures existantes ne correspondant pas à leurs besoins.

S'agissant de l'allocation de parent isolé (API) et de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), il a signalé un certain nombre de dysfonctionnements générateurs d'une insuffisance de ressources. À ce titre, il a préconisé l'attribution de la PAJE dans son intégralité aux bénéficiaires de l'API. Il a également souligné les difficultés d'accès aux crèches pour les mères de familles monoparentales sans emploi percevant l'API ou le revenu minimum d'insertion (RMI), les places étant réservées aux parents qui travaillent.

Il a ensuite souligné la nécessité d'accompagner les séparations par un dispositif de médiation adaptée qui permet de pacifier très largement, comme en témoigne la pratique, les relations ultérieures entre les parents.

Puis, il a évoqué l'influence bénéfique des grands-parents dans les recompositions familiales : après avoir souligné l'importance du rôle des grands-parents, il s'est interrogé sur l'opportunité de leur conférer un « statut » particulier.

Mme Janine Rozier, présidente, a alors fait observer que les grands-parents disposaient d'un droit de visite prévu par le code civil et dont l'application pouvait être ordonnée par les tribunaux.

M. François Edouard a acquiescé à cette remarque, tout en précisant que la mise en œuvre du droit de visite des grands-parents n'était pas toujours aisée. S'agissant des difficultés scolaires rencontrées par les enfants de ces familles, il a signalé que, selon les enquêtes conduites au sein du réseau de la CSF, les parcours scolaires cahoteux des enfants étaient davantage imputables à l'insuffisance des ressources financières de ces familles qu'à la nature de la structure familiale, monoparentale ou recomposée.

Un débat s'est ensuite instauré.

Mme Gisèle Printz a souhaité connaître les compétences des associations affiliées à l'UNAF et la manière dont elles pouvaient être sollicitées par les familles.

Mme Patricia Augustin a indiqué que toutes les associations pratiquaient la tenue de permanences permettant de délivrer des informations juridiques et administratives aux familles qui les sollicitent, de plus en plus souvent avant la séparation du couple. Elle a ajouté que les associations étaient confrontées également à une forte demande de rencontres de la part de ces familles et qu'afin de les aider à sortir de leur isolement, elles étaient amenées à organiser des sorties, des divertissements, ou encore des débats avec les intervenants extérieurs, destinés surtout aux mères célibataires ou divorcées.

M. François Edouard a précisé que cette évolution était relativement récente, les associations étant par le passé surtout sollicitées pour apporter des informations juridiques. Il a expliqué que les familles connaissaient aujourd'hui beaucoup mieux leurs droits, mais que la difficulté à les mettre en œuvre dans la pratique les poussait à vouloir agir de façon collective.

Mme Gisèle Printz s'est interrogée sur les modalités de financement des associations, et notamment sur le rôle des conseils généraux en la matière.

Mme Patricia Augustin a déclaré que la Fédération syndicale des familles monoparentales « vivotait » grâce aux subventions qu'elle recevait de l'UNAF et qu'elle percevait également les cotisations de ses adhérents. Elle a ajouté que diverses demandes de financement extérieur avaient été présentées, mais qu'aucune réponse positive n'avait encore été apportée. Elle a donc considéré que le fonctionnement de la Fédération n'était actuellement possible que grâce à la tutelle de la Confédération syndicale des familles (CSF).

M. François Edouard a précisé que les communes et les conseils généraux versaient des subventions à la CSF, qui permettaient de mettre en place des lieux d'accueil tels que les crèches et les haltes-garderies, ainsi que d'assurer des permanences juridiques sur des problèmes relatifs à la consommation, au logement ou au surendettement.

Mme Chantal Lebatard a insisté sur le rôle des associations pour favoriser l'échange d'expériences communes. Elle a indiqué que ces échanges pouvaient notamment intervenir dans le cadre de réseaux d'écoute et d'appui à la parentalité. Elle a précisé que, dans quelques départements, par exemple dans le sud de la France, il existait même des groupements de parole permettant aux enfants vivant en famille monoparentale de s'exprimer, éventuellement avec l'aide d'un éducateur.

Mme Françoise Henneron s'est interrogée sur la façon dont les associations apportaient une aide matérielle et morale aux personnes vivant au sein de familles monoparentales, en particulier les enfants.

Mme Chantal Lebatard a indiqué que l'aide matérielle apportée aux familles n'était pas assurée au niveau de l'UNAF, mais à celui des unions départementales des associations familiales (UDAF), qui regroupent des associations ou participent à la création de services au niveau départemental. Elle a ainsi fait observer que les fonctions d'information des familles étaient également assurées au niveau départemental, par les UDAF et les caisses

d'allocations familiales, en particulier pour les orienter vers des associations spécifiques. Elle a dès lors souligné l'intérêt de l'implantation départementale de la CSF et de la Fédération syndicale des familles monoparentales.

Elle a noté que l'UNAF intervenait pour sa part au niveau national et qu'elle présentait, par exemple, des recommandations sur l'importance du logement, notamment pour les familles séparées, chaque parent souhaitant pouvoir accueillir convenablement ses enfants, sur l'accompagnement au travail ou sur la conciliation des temps, qui est une question essentielle pour les familles monoparentales. Elle a ajouté que l'UNAF abordait aussi la question des ressources des mères isolées ou célibataires et celle des pensions alimentaires.

M. François Edouard a indiqué que la CSF comptait environ 200 groupes d'aide à la parentalité qui permettent aux familles d'un quartier de se rassembler pour discuter des difficultés d'être parent, concernant par exemple l'exercice de l'autorité, la scolarité ou les rythmes de vie. Il a fait observer que ce cadre d'échanges avait permis de s'apercevoir d'une manière générale, que les familles étaient de plus en plus considérées par les enfants comme un « self-service » et que le partage des repas en famille devenait de plus en plus difficile, ce qui contribue à désorienter certains parents. Il a estimé que ces débats mettaient en relief des difficultés vécues au sein de l'ensemble des familles et non seulement au sein des familles monoparentales. Il a également indiqué que les enfants pouvaient prendre la parole dans ces groupes d'aide à la parentalité, ce qui permet de concrétiser la solidarité familiale. Il a ainsi souligné que ces groupes produisaient du bien-être et redonnaient des perspectives à des familles déstructurées.

Mme Sylvie Desmarescaux a abordé le problème du logement, en particulier du point de vue des pères de famille qui sollicitent fréquemment les maires pour obtenir des logements suffisamment grands pour pouvoir accueillir leurs enfants le week-end. Elle a fait observer que la monoparentalité était vécue parfois toute la vie, certaines personnes changeant régulièrement de partenaire, ce qui peut contribuer à déstabiliser les enfants. Enfin, elle a estimé que les enfants ne vivaient pas la recomposition familiale de la même manière selon qu'elle intervenait après un veuvage ou après un divorce.

M. François Edouard a indiqué que la recomposition familiale la plus fréquente actuellement intervenait après un divorce, mais que le veuvage pouvait aussi déstabiliser des enfants qui ont l'impression que leur beau-père ou leur belle-mère a pris la place de leur parent défunt. Il a estimé que les modalités de la recomposition familiale étaient surtout différentes selon qu'il y avait ou non conflit entre les parents.

Mme Chantal Lebatard a estimé que la question la plus difficile posée par la recomposition familiale consistait en la recherche d'un nouvel équilibre quant au mode de vie familiale et à l'exercice de l'autorité parentale, dès lors que la structure de vie familiale est instable dans le temps. Elle a

considéré que cette situation exigeait de grandes qualités de conciliation et que beaucoup de parents exprimaient leur désarroi, ainsi d'ailleurs que les enseignants. Evoquant la question des familles « puzzle » ou « mosaïque », elle a fait observer que la question du statut à donner à la personne qui assure une fonction de parent comme conjoint du parent, sans exercer l'autorité parentale, était à travailler. Elle a également indiqué que les associations intervenaient fréquemment pour aider les adultes à éviter que les enfants ne se sentent victimes de leurs choix. Elle a estimé qu'il convenait de penser d'une nouvelle manière la question des familles nombreuses dans le contexte d'une recomposition familiale, par exemple à l'occasion du temps des vacances.

Mme Gisèle Printz s'est interrogée sur les éventuels risques de relations sexuelles entre les beaux-parents et les enfants au sein des familles recomposées.

M. François Edouard a estimé que la recomposition familiale exigeait des parents de grandes qualités en termes de responsabilité et de pédagogie, afin de fixer un nouveau cadre à la vie familiale et que ce phénomène « redonnait de la force au métier de parent », tout en admettant que certains parents pouvaient se trouver désorientés dans de telles situations.

Mme Chantal Lebatard, notant que, lorsqu'il y avait maltraitance au sein de la famille, le nouveau conjoint de la mère était, semble-t-il, plus fréquemment auteur de maltraitances à enfant que le père biologique, a constaté que les recompositions familiales contribuaient à brouiller les interdits et les repères.

Mme Janine Rozier, présidente, abordant le problème des pensions alimentaires, a souligné la modicité de leur montant, soit en moyenne 150 euros par enfant et par mois, ce qui est très peu, en particulier si la mère a une situation professionnelle précaire. Elle a estimé que les juges devraient prendre conscience de ce problème, et ne plus se satisfaire d'une déclaration sur l'honneur du père quant à la réalité de ses revenus. Elle a en effet considéré que les pères divorcés devraient participer de façon plus équitable à l'éducation de leurs enfants.

Mme Gisèle Printz a précisé que la pension alimentaire était fixée en fonction des revenus du père et qu'elle était établie sur la base de la communication de la fiche de paie et de la déclaration de revenus.

M. François Edouard a fait observer que l'allocation de parent isolé (API), était une allocation différentielle et que les autres prestations familiales, et notamment les éventuelles pensions alimentaires, venaient en déduction de son montant.

Mme Chantal Lebatard s'est interrogée sur la possibilité de contraindre le parent défaillant à payer sa pension alimentaire et a fait observer que l'allocation de soutien familial (ASF), destinée à compenser une pension alimentaire défaillante, était de 80,91 euros par mois, et que lorsque les pensions alimentaires étaient inférieures à ce montant, la différence n'était

pas compensée. Elle a par ailleurs rappelé que plus de 20 % des enfants pauvres vivaient au sein d'une famille monoparentale.



**Audition de M. Frédéric Marinacce,
directeur des prestations familiales,
et de Mme Hélène Paris,
directrice des statistiques, études et recherches
de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)**

(Mardi 6 décembre 2005)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Mme Gisèle Gautier, présidente, a tout d'abord accueilli les intervenants.

Après avoir prié de vouloir bien excuser l'absence de M. Philippe Georges, directeur général, retenu par le conseil d'administration de la CNAF, **M. Frédéric Marinacce** a dressé un panorama des principales activités de la CNAF en précisant que celle-ci exerce un service public qui constitue une composante essentielle de la politique familiale, même si son activité ne recouvre pas l'intégralité de cette politique.

Il a rappelé qu'en 2004, le total des prestations versées par les caisses d'allocations familiales pour le compte de l'Etat ou des conseils généraux s'élevait à près de 59 milliards d'euros et que les 123 caisses d'allocations familiales (CAF) qui distribuent ces prestations étaient perçues comme un service public de proximité par les quelque 10,5 millions d'allocataires.

M. Frédéric Marinacce a indiqué que les aides à la famille se répartissaient en quatre catégories : les prestations d'entretien, parmi lesquelles figurent les allocations familiales, les aides à la naissance et à l'accueil du jeune enfant, les aides au logement et les prestations destinées à la lutte contre la précarité. Il a précisé que 6,5 millions de familles bénéficiaient de prestations logement, dont il a rappelé l'importance et la réactivité. Il a également fait observer que les CAF versaient trois prestations de solidarité parmi les huit minima sociaux existant en France : le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Il a noté que le RMI, géré par les CAF pour le compte des départements, et l'API étaient révisables trimestriellement.

Après avoir indiqué que la proportion de familles monoparentales avoisinait 40 % dans certains départements et que le nombre de familles recomposées était en constante augmentation, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a interrogé les intervenants sur les actions mises en œuvre par la CNAF en direction de ces familles.

M. Frédéric Marinacce a fait observer que le système actuel des prestations et les outils d'observation disponibles ne permettaient pas de dresser un profil précis des familles recomposées. Il a, en revanche, indiqué que les

CAF avaient une bonne connaissance des familles monoparentales, dont le nombre augmente progressivement depuis 20 ans. Il a précisé qu'en 1999, 2,7 millions d'enfants vivaient au sein de familles monoparentales et 1,6 million au sein de familles recomposées.

Il a souligné que, comme les CAF peuvent le constater, les familles monoparentales avaient généralement des ressources moindres que les couples avec enfants, et il a illustré ce propos en indiquant que plus de 30 % d'entre elles étaient bénéficiaires d'un minima social.

S'agissant de l'allocation de parent isolé (API), **M. Frédéric Marinacce** a évoqué une réflexion en cours tendant à incorporer dans ce dispositif une dimension d'insertion et d'orientation professionnelle. Rappelant qu'en 1976, l'API avait été créée dans le souci de permettre à certaines personnes de faire face à court terme à un accident de la vie générateur d'isolement, il a ensuite indiqué que l'API avait pris une seconde dimension à plus long terme, pour répondre à la nécessité de ne pas laisser sans ressources des parents isolés. Il a noté qu'à l'heure actuelle, on distinguait l'API courte, octroyée pendant un an maximum après le fait générateur de l'isolement, en l'absence de grossesse ou d'enfant en bas âge, et l'API longue, versée jusqu'au troisième anniversaire du benjamin.

Faisant observer que les bénéficiaires de l'API devenaient par la suite, dans un grand nombre de situations, des bénéficiaires du RMI, il a évoqué la nécessité de réexaminer le lien entre le versement de l'API et l'insertion du bénéficiaire.

Il a ensuite évoqué la réforme de l'intéressement - qui permet de cumuler un minimum social et des revenus d'activité - en faisant remarquer qu'à l'heure actuelle, seuls 13 % des bénéficiaires du RMI et 5 % des bénéficiaires de l'API bénéficiaient de ce dispositif.

Mme Hélène Paris a tout d'abord confirmé que la CNAF ne disposait que de peu d'informations sur les familles recomposées. Sur ce thème, elle a fait référence à une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) retraçant le profil de ces familles : en 1999, 1,6 million d'enfants appartenaient à une famille de ce type. Elle a indiqué que cette statistique permettait de déduire qu'environ 10 % des familles étaient alors recomposées, et elle a fait observer que cette proportion avait vraisemblablement augmenté.

Mme Hélène Paris a ensuite rappelé la définition de la famille monoparentale retenue par la CNAF : un adulte sans conjoint présent, avec un enfant à charge, en précisant qu'il existait 1,5 million de familles monoparentales rassemblant 2,7 millions d'enfants à charge et que la part des familles monoparentales parmi les allocataires était beaucoup plus élevée dans les départements d'outre-mer (31 %) qu'en métropole (de l'ordre de 15 %).

Elle a indiqué que ces familles étaient plus modestes, en termes de revenus, que les couples avec enfant, plus de la moitié d'entre elles se situant au

voisinage du seuil de pauvreté et à ce titre allocataires à bas revenus, contre 18 % pour les couples avec enfants, précisant à nouveau que près de 30 % des familles monoparentales étaient bénéficiaires d'un minima social.

S'agissant des familles monoparentales bénéficiaires de l'API, elle a indiqué que seules 6 % de ces bénéficiaires étaient en situation d'intéressement, et donc sur la voie de la reprise d'emploi.

En ce qui concerne les trajectoires suivies par les bénéficiaires de l'API, elle a noté que la CNAF était en train de se doter d'un outil permettant d'analyser les parcours de ces bénéficiaires à l'aide d'un panel des allocataires.

Elle a souligné que plus de la moitié des allocataires de l'API devenaient bénéficiaires du RMI. Rappelant la formule selon laquelle « l'API est l'antichambre du RMI », elle a évoqué les difficultés éprouvées par les familles monoparentales en matière de réinsertion professionnelle, notamment liées aux problèmes d'accès aux modes de garde des enfants en bas âge.

Mme Bariza Khiari s'est enquis de la situation spécifique des migrants et des gens du voyage. Elle a souhaité savoir si ceux-ci étaient bénéficiaires des allocations logement et comment ils percevaient les allocations familiales.

M. Frédéric Marinacce a indiqué que les dossiers de prestations des gens du voyage étaient gérés par les CAF de manière différente selon qu'ils circulent dans la France entière – ils sont alors pris en charge par la CAF de Paris – ou qu'ils circulent dans un seul département – ils sont alors gérés par la CAF de celui-ci. Il a expliqué qu'en principe, les gens du voyage ne percevaient pas d'allocations logement, mais qu'ils pouvaient toutefois être susceptibles de les obtenir en fonction du caractère mobile ou non de leur habitation. Il a ainsi précisé qu'une caravane fixe, devenant un immeuble par destination, ouvrait droit aux allocations logement.

Mme Bariza Khiari a rappelé qu'une jurisprudence de la Cour de cassation d'avril 2004 permettait aux enfants de migrants de bénéficier des allocations familiales, quel que soit leur mode d'entrée en France. Elle s'est interrogée sur la façon dont les différentes CAF appliquaient cette décision de justice, notant qu'une disposition du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2006 tendait à modifier la législation sur ce point. Elle a également souhaité savoir combien d'enfants étaient concernés.

M. Frédéric Marinacce a indiqué que les CAF appliquaient l'article D. 511-2 du code de la sécurité sociale, selon lequel l'étranger demandant à bénéficier de prestations familiales doit justifier de la régularité du séjour de son enfant par la production d'un certificat de l'Office des migrations internationales (OMI) délivré dans le cadre d'une procédure de regroupement familial. Il a noté que le PLFSS pour 2006 tendait à modifier cette disposition d'ordre réglementaire en lui conférant une valeur législative. Il a expliqué que cette modification ouvrait des droits à quatre catégories supplémentaires d'étrangers dont les enfants ne sont pas entrés en France par la procédure du regroupement

familial : ceux qui ont la qualité d'apatride, ceux qui ont la qualité de scientifique, ceux qui se sont vu attribuer la protection subsidiaire et ceux qui ont été régularisés au titre des « lois Chevènement ». Il a toutefois fait observer que cette nouvelle disposition n'allait pas jusqu'à permettre le versement des allocations familiales lorsque les parents disposent de seuls documents de circulation pour leurs enfants mineurs. Il a rappelé que la jurisprudence de la Cour de cassation d'avril 2004 semblait indiquer que le paiement des prestations familiales était de droit, sans qu'il soit besoin de demander de pièce justificative, dès lors que les enfants étrangers se trouvaient en situation régulière. Il a néanmoins précisé que la doctrine était divisée sur cette jurisprudence et a formé le vœu que les contentieux en cours, notamment devant le Conseil d'Etat, permettent de la stabiliser. Enfin, il a déclaré que le nombre d'enfants de migrants potentiellement concernés par le bénéfice des allocations familiales n'était pas connu, en raison de l'interdiction de statistiques fondées sur la base de l'origine ethnique dans les fichiers des CAF.

Mme Gisèle Printz a souhaité obtenir des précisions sur les modalités de suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire, et sur l'ampleur de ce phénomène, ainsi que sur la proportion des familles monoparentales concernées.

M. Frédéric Marinacce a rappelé qu'avant la loi du 2 janvier 2004 sur l'accueil et la protection de l'enfance, les CAF, sur le signalement de l'académie, devaient suspendre, voire supprimer les prestations familiales, en cas d'absentéisme scolaire. Mais il a estimé que ce dispositif était à la fois désuet, les académies transmettant peu de signalements, et injuste, puisque le système n'était pas universel, dans la mesure où il ne concernait pas les familles avec un seul enfant, les allocations familiales n'étant versées qu'aux familles comptant au moins deux enfants. Il a en outre souligné le caractère non conforme de ce dispositif à la Convention européenne des droits de l'Homme, faute d'avoir prévu une procédure contradictoire en faveur des familles sanctionnées. Il a fait observer que ce système avait été abrogé par la loi du 2 janvier 2004, à la suite d'un important travail de concertation effectué par la délégation interministérielle à la famille. Il a expliqué que le nouveau système était axé sur des sanctions, prenant la forme d'amendes, mais aussi sur la prévention, grâce à la constitution dans chaque département d'une commission de suivi de l'assiduité scolaire, qui permettait aux parents d'être entendus et, le cas échéant, de suivre des modules d'accompagnement aux fonctions parentales. Il a enfin indiqué que le gouvernement avait présenté au conseil d'administration de la CNAF un projet visant à réformer ce dispositif et à instituer un contrat de responsabilité parentale, qui renoue avec la suspension des allocations familiales par les CAF, sur demande du président du conseil général. Il a toutefois précisé que le conseil d'administration n'avait pas souhaité se prononcer ce jour sur ce sujet, ayant été saisi beaucoup trop tardivement.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur le bien-fondé de certaines propositions visant à sanctionner des familles dont les enfants étaient les auteurs présumés d'actes de violences.

M. Frédéric Marinacce a déclaré que le conseil d'administration de la CNAF estimait que le problème des incivilités ne devait pas être traité par le service public des allocations familiales. Il a fait observer que les conditions de mise sous tutelle des prestations familiales étaient définies par le code de la sécurité sociale et qu'elles visaient le cas de prestations détournées de leur objet. Il a ainsi indiqué que la tutelle prestations sociales enfant (TPSE) était une mesure judiciaire prononcée par le juge des enfants, ayant pour conséquence de confier la gestion des prestations à un délégué de tutelle, qui administre certaines de ces prestations dans l'intérêt de l'enfant.

Mme Gisèle Printz a noté que les familles monoparentales bénéficiaient de l'API jusqu'à ce que le benjamin ait atteint l'âge de 3 ans. Elle s'est dès lors enquis de ce qu'il advenait ensuite et s'est interrogée sur la question de la mise sous condition de ressources des prestations familiales.

M. Frédéric Marinacce a indiqué que la situation des allocataires de l'API en fin de droits dépendait de leur niveau de ressources à ce moment de leur vie, mais a rappelé que plus de 50 % d'entre eux percevaient ensuite le RMI. Il a par ailleurs estimé que le système d'allocations familiales français était neutre par rapport aux modes de vie et aux choix familiaux. Il a également souligné son caractère à la fois universel, puisque toutes les familles perçoivent les allocations familiales quels que soient leurs revenus, et ciblé, d'autres prestations familiales spécifiques étant versées sous conditions de ressources. Il a d'ailleurs fait observer que, dans le passé, un gouvernement avait eu l'intention de s'engager sur la voie d'allocations familiales versées sous condition de ressources, mais y avait finalement renoncé.

Mme Annie David s'est étonnée de ce que les CAF ne versaient plus l'aide personnalisée au logement (APL) en dessous d'un montant de 24 euros par mois.

M. Frédéric Marinacce a rappelé que le conseil d'administration de la CNAF, d'ailleurs soutenu sur ce point par le Médiateur de la République, était hostile au non-paiement de l'APL en dessous de ce niveau, notant que la somme annuelle pouvait être d'un montant important pour les bénéficiaires.

Mme Bariza Khiari s'est interrogée sur le devenir de la politique, impulsée par les CAF, d'accès aux vacances pour tous, prenant par exemple la forme de « bons vacances ».

M. Frédéric Marinacce a indiqué que ce sujet relevait des aides individuelles versées par les CAF et a constaté que celles-ci réorientaient désormais leur politique vers l'accueil des jeunes enfants en structures collectives, comme les crèches ou les haltes-garderies. Il a précisé qu'il s'agissait de prestations d'action sociale et non de prestations légales, mais que le mouvement général tendait à un meilleur ciblage des « bons vacances ».

Mme Gisèle Gautier, présidente, relevant la complexité croissante de la situation des familles recomposées, a noté une fréquente fragilité psychosociale des parents et a relevé que le cumul de facteurs d'exclusion pouvait conduire les

CAF à mener des actions d'urgence de plus en plus fréquentes sur les conditions minimales d'existence. Elle s'est inquiétée de cette progression de la précarité familiale.

M. Frédéric Marinacce a indiqué que les CAF aidaient depuis longtemps les allocataires en situation de grande détresse et qu'à cet égard, le RMI, institué en 1988, avait profondément bouleversé le paysage de la demande sociale et la logique de besoin. Il a expliqué que les CAF cherchaient désormais à prendre en charge trois incapacités majeures pour les personnes en grande difficulté : celle de faire seul, le renseignement de formulaires administratifs, par exemple ; celle de faire dans les temps, le bénéfice des minima sociaux étant conditionné au respect de certains délais ; celle de faire comprendre le droit applicable, les modalités de calcul des aides au logement, par exemple, étant particulièrement complexes. Il a fait observer qu'au début des années 1990, était apparu un public très démuné qui n'était connu d'aucun service social, et que les CAF avaient dès lors dû adapter leurs méthodes de gestion et donner la priorité à certains dossiers afin d'éviter la formation d'interminables files d'attente.

Mme Hélène Paris a indiqué que la proportion des personnes en grande détresse s'était sans aucun doute accrue. Elle a souligné la progression considérable depuis 10 ans du nombre de bénéficiaires de minima sociaux parmi les familles monoparentales, soit une hausse de 12 % des allocataires de l'API et de 53 % de ceux du RMI. Elle a en outre noté la déconnexion de ces familles de la conjoncture économique générale, rappelant qu'à la fin des années 1990, le nombre de RMistes avait diminué, sauf parmi les familles monoparentales. Elle a précisé que 500.000 familles monoparentales étaient actuellement bénéficiaires de minima sociaux, soit 200.000 au titre de l'API et 300.000 au titre du RMI.

Mme Anne-Marie Payet a fait observer que le nombre de mariages à la Réunion était en proportion moindre qu'en métropole. Elle a toutefois estimé qu'en raison des séquelles de la polygamie, les plus grandes difficultés en matière de familles monoparentales concernaient Mayotte, dont la population est à 99 % de confession musulmane. Elle a en effet rappelé que la polygamie y était désormais interdite, mais qu'elle ne pouvait s'éteindre que progressivement. Elle a fait observer que certains hommes avaient répudié leurs femmes, qui se retrouvent désormais seules, alors que l'API n'existe pas à Mayotte. Elle a également précisé que les allocations familiales étaient jusque-là plafonnées à trois enfants par allocataire, ce qui s'expliquait notamment par le souci de ne pas donner l'impression de cautionner la polygamie. Elle s'est toutefois réjouie de ce que le PLFSS pour 2006 tende à mettre un terme à cette situation, de même qu'il tend à instituer désormais l'allocation de rentrée scolaire à Mayotte.

Mme Annie David, soulignant les difficultés structurelles des familles monoparentales, qui ne retrouvent pas facilement un emploi même en cas de reprise de l'activité, s'est interrogée sur la possibilité de développer le volet insertion de l'API et sur les actions que pourraient entreprendre les CAF à cette fin.

Mme Hélène Paris a rappelé que le nombre de familles monoparentales

bénéficiaires du RMI n'avait pas diminué à la fin des années 1990, alors que d'autres catégories de bénéficiaires avaient vu leurs effectifs se réduire. Elle en a déduit un retour à l'emploi plus difficile pour certains types de publics, mais aussi des difficultés propres aux familles monoparentales, qui nécessitent un accompagnement particulier en vue de leur parcours de réinsertion. Elle a indiqué que les CAF allaient davantage accompagner les allocataires de minima sociaux, en lien avec de nouveaux partenaires plus spécialisés en matière de réinsertion professionnelle.

M. Frédéric Marinacce, relevant l'absence actuelle de volet insertion de l'API, a estimé que la situation ne pouvait que s'améliorer. Il a toutefois rappelé qu'il existait un débat en cours sur l'avenir de l'API et que sa fusion avec le RMI à court terme était sérieusement évoquée, ces deux minima sociaux s'étant beaucoup rapprochés au cours des dernières années, le montant de l'API étant toutefois plus élevé que celui du RMI. Il a considéré qu'en cas de fusion, il y aurait un avantage certain à faire bénéficier les allocataires de l'API des mécanismes d'insertion, en particulier du contrat d'insertion qui ne leur est pas ouvert jusqu'à présent.

Mme Bariza Khiari, notant que de nombreuses banques excluaient de plus en plus de personnes à revenus modestes de leur clientèle, s'est interrogée sur le problème de la gestion par ces personnes des moyens accordés au titre des prestations familiales.

M. Frédéric Marinacce a fait observer que l'instauration d'un service bancaire universel avait pour objectif d'éviter un tel problème. Il a toutefois relevé qu'il arrivait aux responsables des CAF de solliciter les banques pour faire ouvrir un compte aux allocataires modestes.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est demandé si la difficulté des mères de familles monoparentales à retrouver un emploi n'était pas en partie liée aux conditions de garde des enfants.

Mme Hélène Paris a indiqué que plus de la moitié des allocataires de l'API ne recherchait pas d'emploi. Elle a estimé que trouver un emploi supposait, au préalable, l'identification d'une solution de garde des enfants. Elle a, à cet égard, évoqué la possibilité d'offrir aux allocataires de l'API un accès prioritaire aux structures collectives, comme les crèches.

En conclusion, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a souhaité connaître la place qu'occupait la politique familiale française comparativement aux politiques familiales menées dans les autres pays européens.

M. Frédéric Marinacce a estimé que la France, qui a privilégié les aides directes aux familles, de même que les pays du Benelux, occupait une situation intermédiaire entre les pays nordiques, très en avance en matière de services à la personne et de proximité, et des pays comme l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, dont la politique familiale n'est guère développée. Il a estimé que la politique familiale nécessitait la réunion d'une volonté politique, qui existe en France par-delà les clivages, d'acteurs sociaux, comme les CAF, mais aussi les

entreprises et les collectivités territoriales, et de ressources, les CAF versant 50 milliards d'euros par an au titre des prestations familiales.

Mme Bariza Khiari a rappelé qu'il existait une corrélation entre le développement de la politique familiale et l'importance du travail des femmes.

M. Frédéric Marinacce a fait observer que des pays comme le Japon ou la Corée du Sud, dont la population vieillit rapidement, étaient très intéressés par les modalités de notre politique familiale, qui, selon eux, serait en partie à l'origine du taux de fécondité élevé observé en France, notre pays occupant la première place en Europe avec l'Irlande.



**Audition de M. Alain Cazenave, président,
accompagné de M. Gérard Révérend,
membre du bureau national, de l'association SOS Papa,
et de M. Stéphane Ditchev,
secrétaire général du Mouvement de la condition paternelle**

(Mercredi 18 janvier 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente,
puis de Mme Joëlle Garriaud-Maylam, secrétaire

Mme Gisèle Gautier, présidente, a accueilli les intervenants en indiquant que l'examen en séance publique, en deuxième lecture, du projet de loi relatif à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes contraignait la délégation à limiter à une heure la durée de l'audition.

M. Stéphane Ditchev, secrétaire général du Mouvement de la condition paternelle, a tout d'abord rappelé que cet organisme avait été créé il y a 32 ans et rassemblait désormais 50 associations ou délégations régionales. Il a indiqué que, par conséquent, ses propos ne constituaient pas des analyses désincarnées, mais le reflet des témoignages de milliers de personnes.

Il a ensuite évoqué, dans une perspective historique et sociologique, les circonstances de l'apparition, vers 1982, des termes de « familles monoparentales » et « familles recomposées », au moment précis où se manifestait une tendance à l'accentuation des divorces et des séparations.

Il a estimé que ces deux expressions étaient artificielles, principalement parce qu'elles masquent l'existence de l'autre parent du ou des enfants. Prolongeant cette analyse, il a distingué le point de vue de certains parents « gardiens » des enfants qui considèrent en avoir la charge quasi exclusive, et celui d'autres parents qui souhaitent maintenir l'idée de famille au-delà de la séparation et pour cette raison se sont tournés vers le Mouvement de la condition paternelle.

Insistant sur le fait que la notion de famille monoparentale tend à nier l'existence de l'autre parent, **M. Stéphane Ditchev** a évoqué les diverses étapes de la réforme du droit de la famille, en rappelant qu'avant la loi du 4 juillet 1970 sur l'autorité parentale qui a supprimé la notion de chef de famille, l'enfant était « confié » à l'un des parents.

Puis il a évoqué la situation des adhérents au Mouvement de la condition paternelle qui souhaitent être mieux reconnus comme parent, en regrettant que, dans bien des cas, la « garde » puisse servir de support à une véritable « appropriation » de l'enfant. Dans cette optique, il a rappelé que la loi du 22 juillet 1987 dite « Malhuret » avait introduit la notion de résidence de

l'enfant et que la loi du 8 janvier 1993 avait généralisé ensuite l'exercice en commun de l'autorité parentale, tout en soulignant que dans la pratique le parent chez lequel résidait habituellement l'enfant se comportait fréquemment comme s'il avait « tous les droits » sur cet enfant.

Faisant observer que la création du Mouvement de la condition paternelle avait été contemporaine de celle du secrétariat d'État à la condition féminine en 1974, il a précisé que les femmes connaissant des difficultés relatives à la résidence de leurs enfants à la suite d'un divorce ou d'une séparation étaient de plus en plus nombreuses à s'adresser à cette association, pour y trouver notamment un lieu de discussion. Il a à cet égard fait valoir que l'association avait pour préoccupation première l'intérêt de l'enfant, qui a besoin de ses deux parents.

Il a par ailleurs noté que l'expression de famille monoparentale était paradoxalement apparue au moment où le veuvage était en régression, alors que les veuves et les veufs constituent la majorité des parents réellement isolés.

Puis **M. Stéphane Ditchév** a déploré que, même lorsque les parents s'efforcent de rester en bons termes dans l'intérêt des enfants, les diverses institutions, et notamment l'école, le fisc, les caisses d'allocations familiales, les hôpitaux ne considèrent comme interlocuteur que l'un seul des deux parents, celui chez qui réside l'enfant.

Il a considéré, du point de vue statistique, que le nombre des familles monoparentales était en réalité non pas d'1 ou 2 millions, mais du double, en rappelant que celui des parents qui assure toujours une part de la charge financière des enfants, même si ceux-ci ne résident pas chez lui, constituerait également une famille monoparentale.

Il a souhaité, par conséquent, qu'au-delà des mesures législatives existantes, on réfléchisse sur de nouvelles mesures sociales permettant de mieux reconnaître l'existence des deux parents.

Après avoir évoqué les dernières réformes de l'autorité parentale et du divorce, il a considéré que le dialogue entre les parents relevait plus de la médiation familiale que des tribunaux.

M. Alain Cazenave, président de l'association SOS Papa, a tout d'abord indiqué que les hommes étaient victimes de discriminations au niveau de la justice familiale, faisant valoir que l'égalité des chances entre les hommes et les femmes devait s'appliquer dans tous les domaines. Par exemple, l'accès des femmes aux responsabilités professionnelles sans discriminations par rapport aux hommes passe probablement par la prise en compte d'une partie des tâches non professionnelles (l'éducation des enfants par exemple) par les hommes, déchargeant ainsi leurs partenaires.

Après avoir approuvé les propos du secrétaire général du Mouvement pour la condition paternelle, il a rappelé que l'association SOS Papa faisait désormais partie de l'UNAF et que cette adhésion reposait notamment sur l'idée

que la famille se définit comme une entité regroupant la mère, le père et les enfants, ainsi que les lignées paternelles et maternelles sans notion de lieu.

Il a insisté, à ce titre, sur l'importance fondamentale des liens du sang entre les membres de la famille ; en effet les liens de sang commencent avant la naissance et perdurent souvent après la mort, contrairement aux autres liens qui ne sont que fugitifs et ne résistent en général pas à l'éloignement.

M. Alain Cazenave s'est déclaré choqué par l'emploi de l'expression de « famille monoparentale » et a jugé nécessaire de revoir cette terminologie. Il a en effet indiqué que le terme de « famille monoparentale » devrait être réservé à la désignation des cas dans lesquels l'un des parents est décédé ou a complètement disparu.

Il a estimé qu'en fait, dans la majorité des cas, l'un des parents cherchait à éliminer l'autre. Rappelant que l'enfant constituait un trait d'union indélébile entre les parents, il a contesté le recours à la notion de « famille monoparentale » pour désigner les situations dans lesquelles l'un des parents cherche à « s'approprier » les enfants, notamment en refusant à l'autre parent d'exercer son droit de visite ; en effet, la famille n'est pas liée à un lieu (contrairement au « foyer »), tant que les deux parents existent, la famille est complète. A ce titre, il a évoqué la multiplicité des plaintes pour non-représentation d'enfant, en illustrant à l'aide d'exemples concrets le fait qu'un certain nombre de parents sont, en pratique, dissuadés de recourir à cette procédure et que lorsqu'ils utilisent cette procédure, cela n'a aucun effet.

Il a également souligné la multiplication des accusations mensongères d'attouchement sexuel, utilisées comme une arme pour exclure l'autre parent dans une proportion estimée à plus de 50 % par Mme Danièle Ganancia, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance de Nanterre, et entre 25 et 75 % par Mme Claire Brisset, défenseure des enfants. Il a à cet égard mentionné les observations selon lesquelles, en cas de divorce et de séparation, on constate une augmentation de la fréquence des cas d'affabulation de la part des enfants (cf. « Les Cahiers de la Sécurité Intérieure » n° 28 de 1997, page 40).

Il a ensuite indiqué que le parent gardien des enfants pouvait également chercher à exclure l'autre parent par le biais d'un déménagement dans une région éloignée de la France ou à l'étranger. Il a fait observer que l'exercice de la coparentalité était difficilement praticable dans le cadre d'une séparation géographique de plusieurs centaines de kilomètres et qu'il était donc nécessaire que les parents gardent un lien se traduisant notamment par des relations de voisinage pour exercer effectivement leur coparentalité.

Il a rappelé que la garde de l'enfant en bas âge était, en pratique, une occupation dans bien des cas incompatible avec une activité professionnelle. Évoquant ensuite la psychologie de l'enfant, il a notamment indiqué que l'enfant était une « véritable éponge » des ressentis et des émotions de ses parents : une difficulté des parents (ou du parent) à assumer cette lourde tâche perturbe immédiatement l'enfant (même nouveau né, voire de façon prénatale).

M. Alain Cazenave a estimé qu'élever un enfant seul constituait un risque majeur et qu'il était important d'être deux pour exercer l'autorité parentale, soulignant que le phénomène de « démission » des parents se manifestait fréquemment dans les familles monoparentales.

De façon générale, il a estimé que la monoparentalité subie devait bénéficier d'une assistance grâce à la mobilisation des ressources publiques et de l'aide des institutions sociales, mais il a, en revanche, redouté l'encouragement à la « fausse » monoparentalité (exclusion de l'autre parent) qui pourrait être la conséquence de mise en place de dispositifs d'aide spécifique aux parents isolés se voyant confier la garde des enfants à l'issue d'une séparation.

S'agissant des familles recomposées, il a estimé que le nouveau conjoint du parent ne pourrait jamais remplacer le parent biologique et il a souhaité que le beau-parent puisse trouver une place et un statut spécifiques qui tiennent compte de cette réalité et aussi de l'éventualité d'une nouvelle séparation du couple recomposé.

A l'issue de cet exposé, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, revenant sur la distinction entre monoparentalité subie et monoparentalité issue d'une séparation, a demandé aux intervenants leurs suggestions concrètes en matière de réforme de la terminologie employée.

M. Alain Cazenave a évoqué le terme de « famille désunie », notamment par la mission d'information sur le droit de la famille mise en place à l'Assemblée nationale.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est ensuite interrogée sur l'application concrète des procédures prévues en matière de non-représentation d'enfant.

M. Alain Cazenave a résumé la situation en estimant que la non-représentation d'enfant était en principe « sanctionnable », mais en pratique « quasiment impunie », rappelant que les plaintes déposées étaient fréquemment classées sans suite.

De même, **M. Stéphane Ditché** a rappelé l'existence des sanctions prévues à l'article 227-5 du code pénal, puis a donné des exemples concrets montrant que celles-ci n'étaient pas appliquées.

M. Alain Gournac a tout d'abord salué le caractère remarquablement mesuré des propos des intervenants. Puis il a souligné l'importance vitale des questions abordées, en rappelant que certains pères allaient jusqu'à se suicider de désespoir en raison de la souffrance due à la séparation d'avec leurs enfants, la justice privilégiant souvent le choix de la mère pour la garde des enfants. Puis il a évoqué les départs à l'étranger de parents isolés après une séparation, notamment en Allemagne et aux Etats-Unis, ainsi que la souffrance des enfants qui en résulte.

M. Alain Gournac a enfin insisté sur l'importance du sujet traité par la délégation, compte tenu notamment de la fréquence croissante des divorces, et sur la nécessité de trouver des solutions permettant de diminuer la souffrance des pères, des mères et des enfants, tout en reconnaissant la complexité de la question.

M. Yannick Bodin a estimé que des solutions existaient pour gérer dans l'harmonie les relations entre les parents séparés et leurs enfants et que ces solutions étaient avant tout humaines. Il a indiqué en revanche que le problème était beaucoup plus complexe dans un contexte d'hostilité entre les parents, l'enfant devenant alors « une bombe à retardement » utilisée dans le conflit parental. Il s'est ensuite interrogé sur une éventuelle modification de l'appellation « famille monoparentale », considérant que le terme de « famille désunie » n'était pas satisfaisant, tout en reconnaissant la pertinence des objections formulées par les intervenants.

Mme Christiane Kammermann a rappelé que, dans la réalité vécue la plupart du temps par les familles séparées, l'un des parents ne s'occupait pas ou peu des enfants.

M. Alain Cazenave a répondu en faisant observer que, quand la famille était unie, un certain partage des tâches s'instaurait. Il a cependant expliqué que ce partage se faisait souvent de façon concertée en fonction de ce qui est le plus facile ou efficace dans le couple : par exemple, le parent qui conduit les enfants à l'école est le plus souvent celui dont l'école est sur le chemin du travail et correspond aux horaires ; en revanche, lorsque le couple est séparé, les « règles du jeu » n'ont plus aucune raison d'être les mêmes.

Mme Christiane Kammermann a estimé fondamental d'encourager les parents qui le souhaitent à porter plainte pour non-représentation d'enfants et demandé davantage d'information sur le rôle des associations auditionnées par la délégation. Elle a par ailleurs soulevé le problème des déplacements illicites d'enfants à l'étranger.

Mme Hélène Luc a fait part de son extrême préoccupation à l'égard de l'évolution de la famille. Elle s'est dite convaincue que le divorce ou la séparation demeurerait un traumatisme. Saluant le courage des associations de pères, elle a évoqué des informations communiquées au moment de la dernière réforme du divorce, selon lesquelles les pères divorcés ne s'occupaient généralement pas des enfants dont ils n'avaient pas la garde, même lorsqu'ils payaient régulièrement les pensions alimentaires.

M. Stéphane Ditché a indiqué que le recours à la notion de « parent isolé » permettait de cerner les deux parents et de favoriser une conception coparentale de la famille, même séparée. Il a estimé nécessaire de contrecarrer la tendance à un encouragement de la monoparentalité préjudiciable à l'équilibre familial.

Puis il a souligné que l'essentiel n'était pas tant le divorce que la façon dont il se passe. A ce titre, il a regretté que la réaction des institutions face aux

difficultés qui se manifestent au sein des couples soit de faciliter la séparation, plutôt que de favoriser la médiation familiale en dehors de procédures judiciaires qui tendent à aggraver les tensions.

M. Gérard Révérend, membre du bureau national de SOS Papa, a souligné que les compétences parentales ne dépendaient pas du sexe, comme le démontrent des travaux expérimentaux irréfutables sur le développement de l'enfant jeune. Il a rappelé que de nombreux sociologues démontraient que les injonctions représentationnelles contradictoires des rôles sexués et parentaux entraînaient une très grande diversité d'implications parentales dont il n'est pas tenu compte lors des jugements de séparation impliquant des enfants : en effet, en dehors de la bonne fortune des accords amiables, on se retrouve avec des décisions quasi-systématiques de garde confiée à la mère, quels que soient les conditions du dossier et les éléments objectifs d'investissement de chaque parent.

M. Gérard Révérend a fait part de son expérience de terrain, avec une grande fréquence de dossiers de familles concernant des mères qui se sont peu investies pour l'enfant très jeune, le père étant alors amené à s'occuper quasi exclusivement de l'enfant ; au cours des procédures, ces dossiers se terminent par une garde classique confiée à la mère.

Il a souligné l'indissociabilité de l'égalité parentale et de l'égalité des sexes, ainsi que la nécessité d'une campagne de revalorisation du rôle du père associée à des mesures incitatives efficaces dans ce sens, à commencer par une distribution équitable pour l'enfant du temps passé avec chaque parent après la séparation quand un père s'est bien investi, pour éviter le « parent démissionné » par le système : ces mesures agiraient également positivement sur les démissions paternelles qui sont à considérer comme une auto-exclusion d'origine culturelle. En tout état de cause, il convient d'agir également, selon lui, en amont contre les « représentations manichéennes des sexes ».

Après avoir remplacé à la présidence **Mme Gisèle Gautier**, contrainte de se rendre en séance publique, **Mme Joëlle Garriaud-Maylam** a souhaité synthétiser l'ensemble des interventions. Estimant tout d'abord que la notion de « famille désunie » comportait des connotations négatives, elle a suggéré de retenir le terme de « résidence monoparentale ».

A propos des déplacements illicites d'enfants à l'étranger, elle a évoqué son expérience en la matière et indiqué qu'elle avait beaucoup travaillé sur ce dossier, notamment dans le cadre d'une commission de médiation franco-allemande, en insistant sur la nécessité d'accélérer les procédures et de diminuer leur coût qui demeure excessif, en particulier aux Etats-Unis. Elle a en outre rappelé qu'elle avait interrogé le Gouvernement en vue d'une meilleure sensibilisation aux stipulations de la Convention de la Haye et que celui-ci avait pris un certain nombre de mesures d'information et d'affichage de ce texte trop souvent inappliqué.

Elle a en outre insisté, d'une manière générale, sur l'importance des actions de sensibilisation des juges et des psychologues sur les problèmes posés par la garde des enfants à l'issue d'une séparation.

Elle a enfin félicité la présidente de la délégation d'avoir pris l'initiative de cette audition et indiqué qu'elle s'était toujours efforcée, pour sa part, de respecter l'équilibre entre les droits et les chances des femmes et des hommes.

M. Stéphane Ditchév a indiqué que le déménagement de l'un des parents, même s'il est considéré comme légal, avait parfois les mêmes conséquences que les enlèvements illégaux.

Il a insisté sur les notions de famille, de droits des enfants et de devoirs des parents, et sur le principe de précaution qui consiste à l'égard des enfants à préserver leurs relations avec leurs deux parents. Il a précisé qu'environ 300 000 enfants étaient concernés cette année par une procédure en divorce engagée par leurs parents. Il a enfin souligné que la démarche de son association prenait aussi en compte l'intérêt des femmes, car il n'est pas normal qu'un parent ait seul la charge entière des enfants, et ce n'est pas l'intérêt des enfants.

M. Gérard Révérend, approuvant ce propos, a rappelé que d'après les statistiques, les femmes reconstruisaient une nouvelle vie de couple deux fois moins fréquemment que les hommes après une séparation, et se trouvaient donc plus souvent dans une situation d'isolement.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, présidente, a conclu en souhaitant une revalorisation de la place des deux parents dans l'intérêt des enfants et des structures familiales.



**Audition de Mme Claire Brisset,
Défenseure des enfants**

(Mercredi 25 janvier 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Mme Gisèle Gautier, présidente, a présenté les grandes étapes de la carrière de l'intervenante et a rappelé que la situation des familles monoparentales et des familles recomposées avait de fortes incidences sur le sort des enfants.

Mme Claire Brisset a indiqué qu'elle allait traiter le sujet des familles monoparentales et recomposées à travers le biais des droits des enfants, dont elle est chargée par la loi d'assurer la défense. Elle a rappelé qu'elle avait d'abord été journaliste sur les questions sociales et qu'elle avait, à ce titre, notamment couvert la loi libéralisant l'avortement en France, puis qu'elle avait travaillé pour l'UNICEF, dont le mandat concerne à la fois les enfants et leurs mères, pendant 12 ans au cours desquels elle avait été très fréquemment au contact de femmes de divers horizons.

Elle a indiqué que la loi avait fixé quatre missions au Défenseur des enfants :

- recevoir des plaintes individuelles concernant le non-respect des droits de l'enfant ;

- relever les dysfonctionnements qui peuvent affecter de façon collective les droits des enfants ;

- formuler des propositions de modification des textes et des pratiques afin de faire cesser ces dysfonctionnements. **Mme Claire Brisset** a évoqué, au titre de la modification des textes, sa proposition de relever l'âge minimum du mariage des filles de 15 à 18 ans afin de lutter contre les mariages forcés, que le Sénat a votée dans le cadre de la proposition de loi relative à la lutte contre les violences au sein du couple, ou encore de sanctionner pénalement les clients de prostituées mineures. Elle a considéré qu'il était plus difficile de modifier des pratiques, qui sont par définition très décentralisées, que des textes, et a cité, à titre d'exemple, la nécessité pour la France de mener une véritable politique de l'adolescence, notamment en étendant le champ de la pédiatrie à l'hôpital jusqu'à l'âge de 18 ans, et non plus de 15 ans, ou en créant des unités réservées aux adolescents au sein des hôpitaux ;

- diffuser des informations en faveur des droits des enfants, comme le prévoit la Convention internationale relative aux droits des enfants, ces informations devant être orientées en priorité vers les familles qui sont très souvent à l'origine de la violation des droits des enfants.

Mme Claire Brisset a indiqué que, depuis 2000, début de son mandat de six ans, elle avait été saisie de la situation de 11 000 enfants au total, et a souligné la croissance de 30 % du nombre de saisines entre 2004 et 2005. Elle a rappelé que le législateur avait tenu à ce que le Défenseur des enfants puisse être saisi directement et non par l'intermédiaire d'un parlementaire, comme c'est le cas pour le Médiateur de la République. Elle a précisé que les enfants, qui interviennent à la fois par écrit et par message électronique, étaient à l'origine d'environ 10 % du nombre de saisines, de même que les associations. Elle a noté que les 80 % de saisines restantes étaient le fait des parents, ces saisines étant réalisées à hauteur de 11 % par des couples, par des pères pour 16 % et par des mères pour 35 %. Elle a précisé que 61 % des adultes auteurs de ces saisines étaient des parents célibataires, divorcés ou séparés et que 10 % d'entre eux étaient veufs. Elle a donc fait observer que 71 % des auteurs des saisines, soit une proportion écrasante, vivaient seuls avec leurs enfants ou avec des personnes qui ne sont pas leurs parents. Elle a également indiqué que certaines personnes saisissaient le Défenseur des enfants, même si la loi ne l'avait pas prévu, par exemple des médecins, des magistrats, des avocats, ainsi que des grands-parents, ces derniers représentant 5 % des auteurs des saisines - dont deux fois plus de grands-parents maternels que de grands-parents paternels. Elle a expliqué que, dans ces éventualités, elle décidait de s'autosaisir si elle l'estimait nécessaire et a cité l'exemple de l'action qu'elle avait entreprise suite à la saisine de grands-parents ayant signalé l'incapacité de leur fille malade mentale à élever l'enfant qu'elle avait eu d'un père inconnu.

Mme Claire Brisset a ensuite exposé l'objet de ces saisines. Elle a indiqué qu'un tiers des saisines concernait, de façon constante, des conflits familiaux inextricables et souvent marqués par une extrême violence, tels que des enlèvements d'enfants, transnationaux ou vers l'outre-mer, ainsi que des décisions de justice inappliquées. Elle a ensuite noté que, pour la première fois en 2005, la situation d'enfants étrangers constituait le deuxième motif de saisine, qu'ils arrivent seuls sur le territoire national ou en famille, notamment dans le cadre d'une procédure de demande d'asile. Elle a précisé que les conflits avec l'éducation nationale arrivaient en troisième position, et qu'ils laissaient apparaître une évolution marquée par une forte diminution des mauvais traitements infligés par des enseignants à leurs élèves, mais, en revanche, par une hausse des saisines liées à la situation des enfants handicapés à l'école, regrettant l'absence de structures d'accueil adaptées, en particulier pour les enfants polyhandicapés, qui oblige les familles à avoir recours à des établissements spécialisés à l'étranger, notamment en Belgique. Selon elle, la faiblesse de la prise en compte des enfants handicapés par notre société a pu mériter la qualification de scandale national. Enfin, elle a souligné l'existence d'autres causes de saisine, telles que des problèmes de logement, de placement d'enfants ou encore liés à l'incarcération d'un parent, voire à l'influence de sectes. Elle a conclu en insistant sur le fait que les femmes et les enfants se trouvant dans des situations familiales difficiles constituaient la source majoritaire des saisines du Défenseur des enfants.

Mme Claire Brisset a cité l'étude conjointe de l'Institut national d'études démographiques (INED) et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de 1998 sur les familles monoparentales, qui fait ressortir que plus d'un million et demi d'enfants vivaient alors au sein de familles monoparentales, dont 84,8 % avec leurs mères. Elle a estimé que la solitude de ces mères était la source de différents problèmes, en particulier le regard social porté sur elles, qui peut s'apparenter à une stigmatisation, même si celle-ci a indéniablement reculé depuis une cinquantaine d'années. Elle a également souligné la précarité et la pauvreté qui affectent très souvent les familles monoparentales et a attiré l'attention, à ce sujet, sur le récent rapport de M. Martin Hirsch, président d'Emmaüs France. Elle a également évoqué les problèmes juridiques auxquels sont confrontées ces femmes, en particulier leurs difficultés d'accès aux droits qui leur sont ouverts au titre de très nombreuses allocations, qui forment aujourd'hui un « maquis » complexe. Elle a également fait observer que beaucoup de ces femmes rencontraient des difficultés liées à leurs horaires de travail, en particulier dans le milieu hospitalier et la grande distribution.

Mme Claire Brisset a ensuite évoqué la question de la scolarité à deux ans, constatant que la France était le seul pays industrialisé à envoyer des « bébés » à l'école. Elle a en effet considéré que cette situation constituait souvent un pis-aller, faute de moyens pour placer les enfants dans une crèche, notamment en cas de chômage des parents. Elle a souligné l'absence d'études solides sur les avantages d'une scolarité à deux ans, comme le lui avaient d'ailleurs fait remarquer plusieurs pédopsychiatres, enseignants et linguistes. Elle a précisé que le processus d'acquisition du langage pouvait être perturbé par une scolarisation trop précoce, faute pour l'enfant d'avoir un contact suffisant avec des adultes, d'autant plus que les enseignants ne recevaient pas de formation adaptée à cette classe d'âge et que les besoins de sommeil des enfants pendant la journée ne pouvaient être respectés dans le cadre de l'école. Selon elle, l'école à deux ans est donc une « fausse bonne idée », qui peut être à l'origine d'un retard linguistique important et parfois difficilement rattrapable. Elle a conclu en indiquant que de nombreuses femmes élevant seules leurs enfants les envoyaient à l'école dès l'âge de deux ans parce qu'elles n'avaient, en réalité, pas le choix, faute de modes de garde adaptés.

Elle a expliqué que l'absence de référence paternelle pouvait également être source de difficultés pour les familles monoparentales, rappelant que 85 % des enfants de parents séparés étaient placés chez leur mère et qu'un tiers d'entre eux n'avait plus de contacts avec leur père. Elle a donc appelé de ses vœux le développement d'actions en faveur du soutien à la parentalité.

Mme Claire Brisset a fait observer que les familles recomposées étaient confrontées à des difficultés différentes, dont les germes sont par nature présents au sein de ce type de familles. Elle a considéré que l'insécurité psychologique et l'instabilité dans lesquelles vivent parfois les familles recomposées trouvaient leurs sources dans des conflits structurels qui peuvent conduire à des violences parfois très vives.

Puis elle a souligné les problèmes causés par l'absence de statut juridique des beaux-parents, indiquant, par exemple, que la seule solution pour faire naître des liens de droit entre un beau-père et l'enfant de sa femme était de l'adopter. A ce titre, elle a noté que la mission d'information de l'Assemblée nationale sur les droits de la famille et de l'enfant allait remettre très prochainement ses conclusions, qui devraient comporter un certain nombre de recommandations relatives à l'institution d'un statut du beau-parent.

Mme Christiane Kammermann a souhaité savoir si le Défenseur des enfants était saisi de cas d'enfants de Français résidant à l'étranger et recevait des femmes battues.

Mme Claire Brisset a indiqué avoir signé avec le ministère des affaires étrangères un protocole d'accord concernant la situation des enfants français vivant à l'étranger, ou binationaux, n'ayant plus de parent, aux termes duquel le consulat s'assurait, sur place, qu'il n'y avait pas de titulaire de l'autorité parentale, avant que le Défenseur des enfants ne sollicite un conseil général, compétent pour accueillir un enfant à son arrivée en France. Elle a précisé que, pour des raisons matérielles, l'accueil des parents et des enfants était assuré par les 45 correspondants territoriaux du Défenseur, ses services ne recevant que très rarement des particuliers. Enfin, elle a indiqué qu'elle n'était pas compétente à l'égard des femmes battues, même si elle a constaté que les hommes violents frappaient également très souvent leurs enfants.

M. Jacques Pelletier s'est inquiété des très mauvaises conditions d'accueil des enfants handicapés en France en raison du manque de places dans des institutions spécialisées, et il a fait observer que le problème était identique s'agissant des établissements accueillant des personnes âgées, dont les familles se trouvent souvent obligées de rechercher une structure adaptée à l'étranger.

Mme Claire Brisset a déploré que le droit à l'éducation de tout enfant, quel que soit son handicap, soit très souvent bafoué. Elle s'est interrogée sur la manière de mettre effectivement en œuvre ce droit, réaffirmé par la loi de 2005, dans un contexte marqué par une pénurie de moyens adaptés, citant l'accueil par défaut d'enfants autistes dans un milieu scolaire ordinaire. Elle a noté que cette situation était ancienne et que le retard s'était accumulé au fil des années, à tel point que les parents d'enfants handicapés avaient parfois été contraints de créer eux-mêmes des structures d'accueil adaptées.

Mme Hélène Luc s'est interrogée sur la manière de faire progresser les droits des enfants, notamment en cas de violences conjugales. S'agissant de l'affaire dite d'Outreau, elle a constaté que certains enfants avaient parfois été séparés pendant plusieurs années de leurs parents mis en examen, et s'est demandé quels types d'actions pouvaient être entrepris dans leur direction. Notant que la loi sur le handicap de 2005 avait permis de créer 800 postes d'auxiliaires pour accueillir des élèves handicapés, elle s'est toutefois interrogée sur les conséquences, en termes de qualité de l'accueil de ces élèves, de la suppression éventuelle de postes d'auxiliaires dans certains établissements. Elle a enfin estimé qu'il convenait d'éviter des positions trop tranchées sur la

scolarisation des enfants de deux ans, celle-ci lui paraissant préférable à une absence d'encadrement, en particulier dans les milieux défavorisés.

Mme Claire Brisset a considéré que, dans son mode d'organisation actuel, l'école n'était pas en mesure d'accueillir, de façon satisfaisante, les enfants de deux ans. Elle a précisé que si l'alternative ne se trouvait pas seulement entre l'école ou la famille, la scolarisation à deux ans nécessitait cependant des structures adaptées, inexistantes aujourd'hui, telles que des groupes limités à dix enfants, encadrés par deux adultes formés et disposant de véritables lits. S'agissant des enfants handicapés, elle s'est inquiétée du suivi de la mise en application de la loi de 2005. Elle a rappelé que les mesures de protection des femmes victimes de violences conjugales et de leurs enfants devaient être prises par le procureur de la République et a précisé, à ce sujet, que le Gouvernement préparait une réforme de la protection de l'enfance qui pourrait être achevée au mois d'avril, les consultations, notamment au niveau des départements, étant actuellement en cours.

En ce qui concerne l'affaire d'Outreau, **Mme Claire Brisset** a indiqué s'être déplacée aux procès ayant eu lieu à Saint-Omer puis à la cour d'appel de Paris. Elle a estimé que les enfants victimes auraient dû être interrogés avec des précautions extrêmes, ce qui n'a pas été le cas. Elle a également rappelé qu'en méconnaissance de la loi, l'identité de ces enfants avait été révélée par la presse et qu'une conférence de presse, dont elle avait pris l'initiative, avait permis d'éviter le renouvellement de cette situation lors du procès d'Angers, avant d'évoquer la situation des enfants placés dans des familles d'accueil à la suite de l'incarcération de leurs parents.

Par ailleurs, elle a fait part de l'expérience tirée de son déplacement à la prison de Clairvaux, qui n'accueille que les condamnés à de longues peines, et elle a souhaité que, dans certains cas, soit respecté le souhait d'un enfant de ne plus voir son père. Après avoir indiqué que le président du tribunal de grande instance compétent avait pris l'initiative de mettre en place un lieu d'accueil pour permettre aux familles des détenus d'exercer plus facilement leur droit de visite, elle a évoqué la situation du parloir de cet établissement pénitentiaire qui, selon elle, « dépasse l'imagination ». Elle a en effet qualifié de « cloaque » ce parloir, constitué d'une trentaine de petits boxes individuels entre lesquels les enfants circulent librement et dont les conditions matérielles d'installation lui ont paru « attentatoires à la dignité humaine ». Elle a d'ailleurs considéré qu'il était traumatisant pour des enfants de rencontrer leur père dans de telles conditions.

Après avoir évoqué la question de la scolarisation des enfants de deux ans, **Mme Annie David** a regretté que, lors de l'examen de la loi sur le handicap, les amendements présentés par son groupe, afin d'introduire des modules de formation à l'accueil d'enfants handicapés en direction des enseignants, n'aient pas été acceptés par le Gouvernement. Elle a partagé l'appréciation de la Défenseure des enfants sur les conditions déplorables de l'accueil de ceux-ci dans le cadre des parloirs au sein des établissements pénitentiaires. Elle s'est par ailleurs interrogée sur les conséquences, au sein des

familles monoparentales, de l'instauration éventuelle de l'apprentissage dès 14 ans, qui donnerait lieu à une rémunération. De même, elle s'est inquiétée des dispositions du projet de loi relatif à l'égalité des chances visant à mettre sous condition les allocations familiales et à instituer un contrat de responsabilité parentale.

Mme Claire Brisset a indiqué être favorable à l'apprentissage à 14 ans, dès lors que la vérification des acquis de base aurait été effectuée et que l'apprenti demeurerait sous statut scolaire. Elle a en effet estimé qu'il s'agissait d'une voie d'accès à la vie professionnelle et sociale qui pourrait être empruntée par des enfants déscolarisés, parfois dès l'âge de 12 ans. Elle a recommandé, par ailleurs, d'avoir recours plus fréquemment à la tutelle aux prestations sociales, qui existe déjà, et a proposé qu'elle soit étendue à l'outre-mer. Elle a considéré que la signature d'un contrat de responsabilité parentale impliquerait la mise en place d'actions de soutien à la parentalité.

Mme Monique Cerisier ben Guiga s'est inquiétée de la précarité affectant les enfants vivant au sein des familles monoparentales qui résident à l'étranger. Elle a par ailleurs estimé qu'un élève handicapé avait besoin d'une monitrice spécialisée qui le suive en permanence à l'école.

Mme Claire Brisset a conclu en appelant de ses vœux la création de délégations parlementaires aux droits des enfants dans les deux assemblées.



Audition de
Mmes Hélène Poivey-Leclercq et Marie-Claude Habauzit-Detilleux,
membres du Conseil national des barreaux,
de Mme Laurence Mariani et de M. Olivier Cousi,
membres du Conseil de l'Ordre des avocats de Paris,
de Mme Marie-Dominique Bedou-Cabau,
ancien bâtonnier du Val-de-Marne,
membre du bureau de la Conférence des bâtonniers,
et de Mme Nadine Duval,
ancien bâtonnier de Compiègne, membre de la Conférence des bâtonniers

(Mardi 7 février 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Mme Gisèle Gautier, présidente, a rappelé le déroulement ainsi que l'état d'avancement des travaux de la délégation. Puis les intervenants ont successivement présenté les principaux axes de leur carrière et de leurs activités.

Abordant ensuite la question de la précarité des familles monoparentales, **Mme Hélène Poivey-Leclercq** a estimé que cette précarité pouvait être considérée comme l'une des conséquences du divorce ou de la séparation. Elle a noté, d'une part, que le divorce fragilisait presque systématiquement la situation économique des deux membres du couple et, d'autre part, que l'absence d'activité professionnelle de l'un des conjoints était l'une des causes fondamentales des situations de précarité provoquées par les séparations.

Elle a jugé encore insatisfaisantes les modalités de règlement financier du divorce en dépit des améliorations apportées par les réformes récentes, en précisant que le principe du versement d'un capital au titre de la prestation compensatoire ne permettait pas suffisamment aux époux divorcés de compenser une éventuelle impossibilité ou difficulté de reprendre une activité. Elle a évoqué, par exemple, le cas des épouses qui suivent leur mari expatrié et sacrifient de ce fait, dans bien des cas, leur avenir professionnel.

Au titre des solutions envisageables pour remédier à ce problème, **Mme Hélène Poivey-Leclercq** a suggéré comme piste de réflexion un partage entre les époux des droits à la retraite acquis pendant la durée du mariage, en faisant observer qu'une telle réforme ne coûterait rien à l'État et n'entraînerait pas d'augmentation des charges des caisses de retraite. Rappelant que bien souvent la carrière du mari s'effectue grâce à la mobilisation des deux membres du couple, elle a jugé équitable et sécurisant, à la fois pour les individus et pour la société, cet éventuel partage des droits à la retraite acquis par le couple. Se référant à des expériences étrangères dans ce domaine,

Mme Hélène Poivey-Leclercq a évoqué la prise en compte au Québec d'une notion de patrimoine familial comprenant essentiellement la résidence principale, les meubles et les droits à la retraite du ou des époux.

Mme Marie-Claude Habauzit-Detilleux a, pour sa part, estimé que la récente réforme du divorce n'avait pas suffisamment permis aux couples de concentrer leur attention non pas sur le conflit conjugal, mais sur l'organisation et la gestion prévisionnelle de l'après divorce. Elle a cependant précisé que l'on ne disposait pas encore du recul suffisant pour évaluer les effets de cette réforme, en précisant qu'elle n'avait pu connaître que de quelques cas concrets soumis à la nouvelle législation. Puis elle a souligné que les problèmes de fixation de la prestation compensatoire et de la pension alimentaire demeuraient complexes et conflictuels.

Mme Laurence Mariani a ensuite évoqué concrètement les difficultés que rencontre souvent le parent non gardien pour obtenir des informations au sujet de l'orientation scolaire de ses enfants. Elle a également relaté les difficultés des parents qui souhaitent déposer plainte pour non-représentation d'enfants, en faisant notamment observer que les services de police orientent souvent les demandeurs vers une main-courante qui n'a pas la même portée juridique qu'une plainte, puisque seule cette dernière permet de mettre l'action publique en mouvement.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a fait observer qu'une difficulté similaire se rencontrait en matière de violences conjugales.

A propos de la précarité des familles monoparentales, **Mme Marie-Dominique Bedou-Cabau** a rappelé qu'à la base, une séparation entraînait mécaniquement le doublement de certaines charges fixes, notamment de logement. S'agissant des modalités de fixation de la pension alimentaire, elle a indiqué que les enfants n'avaient pas les mêmes besoins en termes d'éducation et de loisirs et que les parents pouvaient effectuer des choix extrêmement variables dans ce domaine. En conséquence, elle a souligné la nécessité de maintenir le principe fondamental de la fixation de la pension alimentaire par le juge au cas par cas, et non pas selon une proportion mécanique des revenus. Elle s'est déclarée défavorable à une mutualisation du recouvrement ou du paiement des pensions alimentaires, en estimant qu'il n'appartenait pas à la société de pallier les insuffisances des parents. Elle a ajouté qu'il convenait plutôt de responsabiliser les parents et de les encourager à s'investir dans l'éducation de leurs enfants.

M. Alain Gournac a approuvé ce propos.

Abordant le thème de la résidence alternée, **M. Olivier Cousi** a estimé qu'il s'agissait d'une bonne mesure devant être favorisée autant que possible, sous réserve de la difficulté de l'appliquer à un enfant trop jeune. Il a cependant regretté que les décisions puissent être parfois prises plus dans l'intérêt des parents que dans celui des enfants. Il a insisté sur le besoin de stabilité de ces derniers, tout particulièrement lorsqu'ils ont un âge inférieur à cinq ans. Il a enfin précisé que la résidence alternée était une solution plus

particulièrement prisée par les couples aisés qui ont les moyens de mettre en place plus facilement une garde alternée dans des conditions satisfaisantes.

Puis **Mme Nadine Duval** a évoqué les bienfaits du recours à la médiation familiale pour permettre au couple de diminuer l'intensité du conflit conjugal. Elle a précisé qu'une fois le principe de la séparation admise, la médiation permettait de rompre l'escalade du conflit pour établir un dialogue sur la gestion prévisionnelle de l'après divorce.

M. Alain Gournac a jugé que, même si le succès de la médiation n'était pas garanti dans la totalité des séparations conflictuelles, il était essentiel d'y recourir le plus souvent possible.

Mme Hélène Poivey-Leclercq a rappelé le pouvoir incitatif, mais non coercitif, du juge à l'égard du recours à la médiation. Tout en rappelant que l'on manquait encore de recul sur l'application de la dernière réforme, elle a ensuite fait apparaître une tendance de fond à la pacification du divorce. Elle a estimé, qu'à l'horizon de quelques années, la prise de conscience par les conjoints que la mise en avant d'une faute n'avait plus d'incidence sur les conditions matérielles du divorce aurait nécessairement un effet modérateur sur l'effervescence conflictuelle de la séparation.

Mme Marie-Claude Habauzit-Detilleux a fait observer que, même dans les cas où le conflit passionnel s'apaisait, le conflit financier pouvait persister. Elle a estimé essentiel de prendre le plus tôt possible, en amont de la procédure, des mesures permettant d'évaluer le patrimoine du couple, en ayant recours, notamment, aux experts ou à toute personne qualifiée pour effectuer les estimations nécessaires (immobilier, actifs, valeurs mobilières et de sociétés). Puis elle a insisté sur l'importance particulière de cette évaluation patrimoniale pour les couples cinquantenaires, en soulignant le rôle essentiel, dans ce domaine, de l'établissement du projet liquidatif, de la détermination du montant prévisible de la prestation compensatoire et de l'attribution, ou non, du domicile conjugal à l'épouse, car l'incertitude et l'insécurité alimentent le climat conflictuel. Elle a souligné cette nécessité particulièrement au profit des femmes qui ont sacrifié leur carrière pour favoriser celle de leur mari.

Mme Hélène Poivey-Leclercq a précisé que le conflit naissait le plus souvent de la dissimulation de ressources ou d'éléments d'actif par l'un des conjoints et, qu'à cet égard, les notaires n'étaient pas mieux armés que les avocats. Puis elle a centré son propos sur l'incertitude qui plane au début de la procédure sur le montant de la future prestation compensatoire et sur l'évaluation de certains biens. Dans ces conditions, elle s'est demandé s'il ne conviendrait pas de réfléchir à nouveau à la question de la dissociation ou non du divorce et de ses conséquences matérielles pour les époux.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a abordé la question de l'éventuelle définition d'un statut juridique du beau-parent, en précisant qu'aucune proposition concrète ne se dégageait pour l'instant des précédents travaux de la délégation.

Résumant l'opinion partagée par l'ensemble des intervenants, **Mme Marie-Dominique Bedou-Cabau** a estimé que la définition d'un statut juridique du beau-parent n'était pas souhaitable. Elle a justifié cette appréciation en indiquant, notamment, que les familles recomposées étaient elles-mêmes sujettes à séparation et à recomposition. Elle a redouté les conséquences de la définition d'un tel statut, en mentionnant le risque de dissolution de l'esprit de famille. Elle a également insisté sur la nécessité, pour l'enfant, de conserver des liens avec son parent biologique et, plus généralement, de sauvegarder l'architecture et la stabilité de la cellule familiale.

Mme Marie-Claude Habauzit-Detilleux a précisé, en outre, que l'adoption constituait, dans le droit en vigueur, la solution juridique permettant de matérialiser la force des liens affectifs qui peuvent se créer entre les beaux-parents et les enfants de leur conjoint.

En réponse à une interrogation de **Mme Gisèle Gautier, présidente**, sur l'éventuelle prise en compte du phénomène de l'homoparentalité dans le droit de la famille, les intervenants ont estimé qu'il s'agissait d'un débat de société et qu'ils n'avaient pas, en tant que représentants de la profession d'avocat, à émettre une opinion à ce sujet.

M. Alain Gournac a rappelé qu'il y a une vingtaine d'années, l'intervention des avocats avait parfois tendance à envenimer les conflits conjugaux. En conséquence, il a tenu à rendre hommage aux intervenants pour leurs propos responsables et leur analyse tournée vers la pacification du divorce. Puis il les a interrogés sur les différences entre la séparation des couples mariés et celle des couples non unis par les liens du mariage. Il a estimé fondamental de tout faire pour pacifier le divorce et a enfin évoqué la détresse des femmes divorcées qui n'ont jamais eu d'activité professionnelle car elles se sont consacrées à l'éducation de leurs enfants.

S'agissant des conditions de la séparation des couples mariés et non mariés, **Mme Hélène Poivey-Leclercq** a indiqué, qu'en pratique, pour les couples mariés, la procédure avait un effet de catharsis, alors que, pour les couples non mariés, le contentieux se déplaçait pour se focaliser sur les enfants et, singulièrement, sur les modalités du droit de visite et d'hébergement. Elle a par ailleurs évoqué l'incertitude qui planera, à l'avenir, sur les pactes civils de solidarité non liquidés et les risques qui en résulteront au moment du règlement des successions.

Elle a ensuite mentionné les réflexions sur la contractualisation des rapports entre les époux en vogue dans le droit anglo-saxon, établissant, à titre schématique, un parallèle entre la prestation compensatoire et une forme d'« indemnité de licenciement conjugale ». Elle a estimé qu'un minimum de garanties devrait être prévu quant à la fixation de cette « indemnité ». Elle a en effet insisté sur la formation, au sein des couples, d'une sorte de « pacte conjugal » selon lequel certaines femmes sacrifiaient leur carrière au profit de celle de leur mari.

Prolongeant cette analyse du « prenuptial agreement », **Mme Marie-Claude Habauzit-Detilleux** s'est interrogée sur l'utilité d'une telle démarche étant donné la difficulté, pour un couple, de se projeter dans l'avenir et, notamment, d'évaluer quelle sera la situation professionnelle des conjoints plusieurs dizaines d'années à l'avance.

Mme Hélène Luc a rappelé le débat sur la nécessité de maintenir ou non le concept de faute au moment de la dernière réforme du divorce, et a approuvé que cette notion ait été, sinon supprimée, du moins affaiblie quant à ses conséquences sur les conditions matérielles de la séparation. Elle a souhaité que soit dressé un bilan d'application de la réforme du divorce dans les cinq années suivant son adoption. Elle a ensuite souligné le désarroi qui s'empare de certaines femmes divorcées ou en attente de divorce, et a, en particulier, insisté sur la nécessité de mieux les informer du droit applicable dès qu'elles souhaitent entamer des démarches pour divorcer. Elle a ensuite interrogé les intervenants sur les modalités pratiques de l'évaluation financière des ressources et du patrimoine du couple. Elle a souhaité que soit pris en compte, au premier rang des priorités, l'intérêt des enfants pour la fixation des conditions matérielles du divorce. Elle a enfin évoqué les difficultés d'accès au crédit pour les conjoints divorcés.

Mme Marie-Claude Habauzit-Detilleux a fait observer que la vente de la résidence acquise à crédit par le couple était souvent une conséquence de la diminution de la solvabilité des conjoints séparés, les banques pouvant être conduites à refuser la reprise d'un emprunt par un seul des conjoints en raison de la réduction des garanties financières.

Acquiesçant à l'idée de mieux renseigner les femmes sur la législation applicable au divorce, **Mme Hélène Poivey-Leclercq** a également insisté sur la nécessité d'une information des futurs époux préalable à la célébration du mariage.

Évoquant notamment son expérience personnelle, **M. Alain Gournac** a montré l'intérêt d'une adaptation du contrat de mariage pour tenir compte de l'évolution de la situation du couple et pour sécuriser le conjoint.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur l'opportunité de délivrer un livret d'information aux époux au moment du mariage.

Mme Hélène Poivey-Leclercq a alors fait observer que l'information organisée en Suède au moment du mariage permettait de rendre les divorces moins douloureux.

Mme Annie David a souhaité que cet échange de vues puisse être recentré en prenant en considération la situation des familles modestes. Elle a souligné la contradiction entre, d'une part, la mise en place de politiques d'incitation financière visant à encourager, en leur fournissant une allocation, les femmes qui restent à domicile pour élever leurs enfants et, d'autre part, le constat de la détresse à laquelle celles-ci doivent faire face en cas de divorce. Elle a estimé que l'idée d'un « prenuptial agreement » n'était envisageable que

pour des familles aisées. Revenant sur l'idée d'une mutualisation des pensions alimentaires, elle a évoqué le cas des femmes séparées d'un conjoint insolvable, en se demandant si la société n'avait pas le devoir de les secourir autrement que par le biais des minima sociaux. A propos du statut des beaux-parents, elle s'est enfin interrogée sur la nécessité d'une réflexion complémentaire, en prenant l'exemple d'un enfant vivant dans une famille recomposée dont le parent gardien meurt et dont l'autre parent biologique est violent, le beau-parent n'ayant alors aucun droit pour protéger cet enfant.

Mme Hélène Poivey-Leclercq a rappelé le rôle du juge des enfants qui, en cas de péril ou d'urgence, a la possibilité de prendre une ordonnance de placement pour protéger un enfant d'un parent violent. Elle a également évoqué la possibilité, pour un parent, de prendre des dispositions testamentaires pour organiser les modalités de l'exercice de l'autorité parentale sur un enfant mineur et la gestion de ses biens.

Mme Marie-Dominique Bedou-Cabau a estimé que l'examen au cas par cas de la relation entre les enfants et le beau-parent devait être préservé car il permet d'ajuster la décision à la diversité des situations.

Évoquant son expérience en matière d'aide juridictionnelle, **Mme Nadine Duval** a insisté sur la nécessité d'une responsabilisation des parents. Elle a en effet indiqué que, selon ses observations concrètes, un certain nombre de femmes divorcées s'inquiétaient avant tout des conditions d'attribution de l'allocation de parent isolé et projetaient un éventuel remariage et la venue d'un nouvel enfant, mais ne songeaient pas à reprendre une activité professionnelle.

Mme Hélène Poivey-Leclercq s'est, pour sa part, indignée des cas dans lesquels les parents n'exerçaient pas leur droit de visite et d'hébergement. Elle s'est interrogée sur l'idée d'une éventuelle pénalisation du non-exercice de ce droit, ou d'une déchéance de l'autorité parentale dans cette hypothèse.

Mme Marie-Claude Habauzit-Detilleux a cependant estimé que les sanctions pénales n'étaient pas nécessairement les plus appropriées dans ce cas, et a plutôt suggéré un accroissement du montant de la pension alimentaire pour sanctionner ce type de comportement.

A propos de la résidence alternée, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a rappelé que ce mode de garde était contesté et a évoqué les difficultés financières ou matérielles qu'il entraînait, ainsi que les atteintes à la stabilité du mode de vie de l'enfant qui pouvaient en résulter.

Mme Marie-Dominique Bedou-Cabau a indiqué que la résidence alternée exigeait des conditions matérielles strictes pour pouvoir fonctionner de manière satisfaisante. Elle a en effet précisé que l'enfant devait pouvoir conserver le même établissement scolaire et qu'il convenait de ne pas multiplier les contraintes de transport. Elle a fait observer qu'à ces critères objectifs s'ajoutaient des considérations plus subjectives dépendant de la

psychologie spécifique de chaque enfant. En réponse à une question de **Mme Annie David**, elle a rappelé que c'était le juge qui prenait la décision de résidence alternée.

Mme Marie-Claude Habauzit-Detilleux a insisté sur le fait que la garde alternée n'était, en général, pas souhaitable pour les enfants en bas âge, et qu'elle devait être examinée au cas par cas pour les enfants au-delà de cinq ans.

Concluant la réunion, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a vivement remercié les divers intervenants pour la richesse et la densité de leurs témoignages.



**Audition de Mme Anne-Marie Lemarinier,
vice-présidente, responsable du service des affaires familiales,
et de Mme Morgane Le Douarin,
juge aux affaires familiales, au tribunal de grande instance de Paris**

(Mardi 21 février 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Mme Morgane Le Douarin a présenté un certain nombre d'observations sur les familles monoparentales.

Elle a, tout d'abord, indiqué qu'au plan statistique, 25 % des enfants, c'est à dire environ 3 millions vivaient avec un seul de leurs parents, 85 % d'entre eux vivant avec leur mère. Elle a ajouté que 34 % de ces enfants ne voyaient jamais leur père, tout en faisant observer que les pères ne devaient pas nécessairement être considérés comme « démissionnaires ».

Elle a ensuite évoqué les travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la famille et les droits des enfants et mentionné en particulier certaines des recommandations formulées dans son rapport, destinées à favoriser l'exercice de la coparentalité par l'amélioration de la mise en œuvre de la résidence alternée, le développement de la médiation familiale et le renforcement des outils destinés à mieux assurer le respect par les parents de leurs obligations.

Mme Morgane Le Douarin a estimé que la notion de famille monoparentale ne devait pas conduire à nier ou à fragiliser la place des pères, avant de rappeler les principaux axes de la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, fondée sur le principe de coparentalité, selon lequel il est dans l'intérêt de l'enfant d'être élevé par ses deux parents.

Abordant la question de la résidence alternée, elle a regretté que ce mode de garde, qui comporte dans son mécanisme un principe d'équilibre et de coparentalité durable, soit utilisé comme une mesure d'égalité arithmétique entre parents séparés et ne fasse dans ces conditions l'objet que d'une utilisation limitée. S'agissant des enfants en bas âge, elle a signalé que les spécialistes ne recommandaient pas ce mode de garde, avant de considérer qu'une interdiction de portée absolue serait sans doute trop rigide, rappelant que le juge aux affaires familiales statuait en tenant compte du degré de maturité de l'enfant.

Puis elle a noté une certaine corrélation entre le choix du mode de garde alternée et le divorce par consentement mutuel, avant d'indiquer qu'en pratique, la résidence alternée n'avait connu qu'un développement limité en raison également des coûts assez élevés induits par ce mode de vie.

Mme Morgane Le Douarin a alors abordé la question des droits du parent non gardien à entretenir des relations personnelles avec son enfant. Rappelant que les parents sont désormais placés sur un pied d'égalité en matière d'exercice de l'autorité parentale, elle s'est interrogée sur la création d'un délit spécifique d'entrave à l'exercice de l'autorité parentale, au-delà du délit de non-représentation d'enfant aujourd'hui inscrit dans le code pénal. Elle a estimé que le droit en vigueur fournissait d'ores et déjà au juge un certain nombre d'outils pour sanctionner le comportement du parent gardien qui fait obstacle aux relations de l'enfant avec l'autre parent. Elle a évoqué à ce titre la possibilité pour le juge de transférer la résidence de l'enfant chez l'autre parent, d'instaurer la résidence alternée, d'élargir les droits de visite ou d'hébergement du parent non gardien, d'ordonner une médiation, ou encore de saisir le juge des enfants qui peut imposer un suivi psychologique s'il détecte un syndrome d'aliénation parentale. Elle a également estimé que la définition de nouvelles incriminations pénales serait de nature à attiser les conflits et à susciter de nouvelles procédures.

Puis elle s'est interrogée sur la nécessité de sanctionner le parent non gardien qui refuse d'accueillir l'enfant et en laisse la charge exclusive au parent gardien. Elle a fait observer que le dispositif en vigueur permettait au juge de modifier les conditions d'exercice de l'autorité parentale ou de décider une augmentation de la pension alimentaire, compte tenu des charges supplémentaires pour le parent gardien. Elle a, en outre, estimé envisageable, au titre de sanction, un retrait partiel ou total des attributs de l'autorité parentale en cas de non-exercice répété et volontaire du droit d'hébergement. Elle s'est cependant déclarée défavorable à la définition d'une sanction pénale, en faisant observer que les raisons qui conduisent un parent non gardien à ne pas exercer son droit d'hébergement sont souvent complexes et douloureuses.

S'agissant de la pension alimentaire, **Mme Morgane Le Douarin** a rappelé que celle-ci était fixée lors de la séparation par une convention homologuée ou par une décision du magistrat. Elle a ensuite fait observer, à propos de l'insuffisance du montant des pensions qui est généralement relevé, qu'il convenait de tenir compte de l'augmentation des coûts d'hébergement supportés par le parent non gardien pour accueillir son enfant.

Elle a noté que l'appauvrissement résultant de la séparation n'était pas suffisamment pris en compte par les conjoints au moment de la rupture, ce qui tend à accroître, par la suite, leur sentiment d'insatisfaction et la conflictualité qui s'exprime à propos des enfants. Elle a estimé souhaitable l'élaboration d'un barème mis à la disposition des juges pour les aider à fixer le montant des pensions alimentaires, ce qui permettrait d'améliorer, pour les couples, la prévisibilité des modalités de la séparation et de favoriser la conclusion d'accords. Elle a précisé que ces barèmes devraient, à son sens, demeurer indicatifs, le juge devant pouvoir s'en écarter pour pouvoir régler au cas par cas les situations spécifiques.

En ce qui concerne le recouvrement des pensions alimentaires, elle a rappelé l'existence d'un système de solidarité familiale qui bénéficie aux plus

démunis en leur permettant de se voir verser une allocation de soutien familial par la Caisse d'allocations familiales, celle-ci pouvant par la suite recouvrer les sommes versées auprès du débiteur défaillant. Elle a craint qu'une éventuelle création d'un fonds de solidarité se chargeant du recouvrement des pensions alimentaires non payées en versant une avance au créancier, comme en Belgique, n'ait pour effet de déresponsabiliser les débiteurs.

A propos de la médiation familiale, **Mme Morgane Le Douarin** a rappelé que la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale avait posé le principe de la primauté de l'accord pour l'organisation de la vie de l'enfant. Elle a noté que le recours à la médiation n'avait pas eu les effets escomptés en raison de son coût, ainsi que de son caractère facultatif et de la réticence des parties à son égard. Elle a fait observer que certains pays comme le Canada ou la Norvège avaient rendu obligatoire la médiation préalable à la saisine du juge et souligné qu'en Norvège, cette médiation avait permis de diminuer de 40 % le contentieux familial. Pour ce qui concerne la France, elle a noté que l'idée d'instaurer une séance d'information préalable à la saisine du juge se heurterait à l'insuffisance des structures existantes pour absorber quelque 300 000 entretiens par an. Elle a en outre posé le problème de la gratuité éventuelle de cet entretien, qui nécessiterait une prise en charge par le contribuable. Elle a estimé que le traumatisme initial de la séparation faisait parfois obstacle au recours à la médiation familiale et justifiait une intervention judiciaire pour fixer des règles permettant par la suite d'engager le dialogue.

Elle a indiqué que, dans la plupart des cas, la question de l'exercice de l'autorité parentale, à la différence de la fixation de la pension alimentaire, ne faisait pas l'objet d'une nouvelle saisine du juge, ce qui laisse à penser que l'équilibre initialement trouvé était satisfaisant.

Elle a conclu en indiquant que le dispositif actuel lui apparaissait globalement satisfaisant, même si certaines mesures comme la médiation et la résidence alternée n'étaient pas suffisamment utilisées. Elle a ajouté que la tendance générale était orientée dans le sens d'une culture de l'accord, amplifiée par la récente réforme du divorce, dont l'effet d'apaisement et de gestion prévisionnelle de la séparation est d'ores et déjà perceptible.

Après avoir présenté ses activités juridictionnelles, **Mme Anne-Marie Lemarinier** a évoqué le problème de la définition et de la reconnaissance des beaux-parents au sein de la cellule familiale. Rappelant que l'autorité parentale appartient exclusivement au père et à la mère, ce qui ne laisse aucun espace juridique spécifique au beau-parent de nature à ménager son individualité, elle a constaté qu'en 1999, 25 % des enfants ne vivaient pas avec leurs parents et qu'au total, 1,6 million d'enfants vivaient dans des familles recomposées. Elle a constaté que les beaux-parents étaient amenés à exercer une autorité de fait à l'égard de leurs beaux-enfants.

Elle a ensuite examiné les droits que la loi est susceptible d'accorder au beau-parent en sa qualité de tiers, en commentant les dispositions de l'article 371-4 du code civil permettant au juge aux affaires familiales de fixer

les modalités des relations entre l'enfant et un tiers, parent ou non, en fonction de l'intérêt de l'enfant.

Elle a précisé que le tiers pouvait également participer, sous certaines conditions, à l'exercice de l'autorité parentale, même si celle-ci ne peut faire l'objet d'aucune renonciation ou cession. Elle a énuméré les exceptions à ce principe d'indisponibilité de l'autorité parentale avec, en premier lieu, la délégation de l'autorité parentale qui peut être prononcée par le juge, si les circonstances l'exigent, et en second lieu, la possibilité de partage de l'autorité parentale pour les besoins de l'éducation de l'enfant qui nécessite l'accord du ou des parents. Elle a précisé que, dans des circonstances exceptionnelles, une disposition adoptée à l'époque où certaines mères atteintes du sida souhaitaient protéger leurs enfants après leur décès, prévoyait la possibilité de confier l'enfant, non pas au parent survivant, mais à une autre personne. Elle a enfin évoqué la possibilité pour les parents de choisir un tuteur pour leurs enfants, à condition de prévoir cette nomination par testament ou par déclaration spéciale devant un notaire, notant qu'à défaut d'un tel choix, la tutelle de l'enfant était déferée à l'ascendant le plus proche.

Mme Anne-Marie Lemarinier a ensuite abordé la possibilité pour un tiers d'acquérir la qualité de parent, en distinguant la filiation de complaisance et l'adoption.

S'agissant de la filiation de complaisance, ou dite mensongère, parce qu'elle ne correspond pas à la vérité biologique, elle a précisé que seuls les pères pouvaient être concernés par ce mécanisme, une belle-mère reconnaissant l'enfant de son conjoint étant passible des peines sanctionnant la simulation d'enfant. Elle a rappelé que l'acte de reconnaissance constituait un acte de volonté qui n'est assorti d'aucun contrôle préalable, mais que la reconnaissance pouvait s'avérer difficile à mettre en œuvre lorsque l'enfant bénéficiait déjà d'une filiation préalable, la comparaison des empreintes génétiques pouvant permettre de résoudre les conflits de paternité. Elle a par ailleurs précisé que la possession d'état constituait un mode autonome d'établissement de la filiation.

Puis, **Mme Anne-Marie Lemarinier** a abordé le régime juridique de l'adoption plénière, ainsi que ses effets d'anéantissement de tout lien avec la famille d'origine, sauf lorsqu'il s'agit de l'enfant du conjoint, auquel cas l'adoption laisse subsister la filiation à l'égard du conjoint et de sa famille, l'adoptant partageant alors l'exercice de l'autorité parentale avec celui-ci.

Elle a ensuite évoqué le régime de l'adoption simple qui, à la différence de l'adoption plénière, laisse subsister les liens entre l'enfant et sa famille d'origine, l'adoptant étant investi de tous les droits d'autorité parentale et privant ainsi le parent biologique de ses attributions, sauf s'il s'agit de l'adoption simple de l'enfant du conjoint dans un couple marié.

Mme Anne-Marie Lemarinier a insisté sur le fait qu'en présence d'un couple qui n'est pas uni par les liens du mariage, le parent qui consent à l'adoption de son enfant par son partenaire perd l'autorité parentale dont est alors seul investi l'adoptant, ce qui explique la rareté des adoptions dans ce cas

de figure. Au plan judiciaire, elle a souligné l'importance pour le tribunal de s'assurer que l'adoption est bien conforme à l'intérêt de l'enfant.

Insistant sur cette dimension de l'intérêt de l'enfant, elle s'est interrogée, en conclusion, sur les risques de confusion qui pourraient naître de la définition éventuelle d'un nouveau statut des beaux-parents, en évoquant la possibilité de développer les outils offerts par le droit en vigueur et en insistant sur l'utilisation trop peu répandue de la délégation de l'autorité parentale. Elle a en revanche évoqué la possibilité de modifier les conditions de l'adoption simple en permettant un exercice conjoint de l'autorité parentale, même entre parents non mariés, alors que le droit en vigueur prive le parent biologique de l'autorité parentale.

Par ailleurs, elle a signalé que, si le droit civil ignorait les liens entre les beaux-parents et les beaux-enfants, il n'en allait pas de même du droit fiscal, du droit pénal ou du droit social, qui comportent un certain nombre de dispositifs prenant en compte leurs interactions. Elle a également fait référence au droit suisse et au droit anglais qui reconnaissent un droit de regard aux beaux-parents à l'égard de leurs beaux-enfants.

M. Jean-Guy Branger, après avoir rendu hommage à la qualité de l'exposé des deux intervenantes, a insisté sur les difficultés de l'exercice de leur mission. Tout en se félicitant de la multiplication des cas dans lesquels les conséquences de la séparation font l'objet d'un certain consensus entre les époux, il a rappelé que, lorsque le divorce était conflictuel, la garde des enfants était en règle générale confiée à la mère. Il a ensuite évoqué les problèmes concrets qui se posent dans l'hypothèse où un père décide, à l'improviste, de ne pas exercer son droit d'hébergement et il a interrogé les intervenantes sur les solutions envisageables pour y remédier.

Mme Morgane Le Douarin a fait observer, sur la base de son expérience pratique, que la plupart des pères étaient soucieux de se conformer à leurs obligations dans des conditions satisfaisantes et qu'un certain nombre d'entre eux étaient même demandeurs d'une augmentation de la fréquence de leur droit de visite.

Mme Anne-Marie Lemarinier a, pour sa part, observé que le droit d'hébergement pouvait parfois rester un vœu pieu. Elle a ajouté que le juge n'avait pas de moyen réellement coercitif pour faire face aux hypothèses dans lesquelles le droit d'hébergement n'est pas exercé par le parent non gardien. Elle a cependant constaté, au cours des années récentes, une évolution allant dans le sens d'une plus forte implication des pères dans les soins donnés aux enfants.

M. Jean-Guy Branger a souhaité que des moyens plus coercitifs soient prévus par la loi pour contraindre les parents non gardiens à respecter leurs obligations à l'égard de leurs enfants.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a fait observer qu'en pratique le déclenchement des procédures pénales pour non-représentation d'enfant se heurtait à des obstacles, ne serait-ce qu'au moment du dépôt de la plainte.

Mme Morgane Le Douarin s'est interrogée sur l'opportunité de définir de nouvelles sanctions, civiles ou pénales.

Mme Anne-Marie Lemarinier s'est demandé si un éventuel emprisonnement du père serait conforme à l'intérêt de l'enfant.

Mme Hélène Luc a également remercié les intervenantes, en soulignant la complexité et l'humanité que requiert l'exercice de leur mission. Elle s'est déclarée émue par le comportement exemplaire d'un certain nombre de pères à l'égard de leurs enfants. En revanche, elle a évoqué l'attitude plus désinvolte d'autres ex-maris, qui aboutit à alourdir la responsabilité des mères. Elle a évoqué les sacrifices consentis par ces femmes pour élever leurs enfants, en soulignant le fait que l'adolescence constitue un moment extrêmement difficile à gérer pour un parent isolé.

Mme Morgane Le Douarin a réaffirmé que toute séparation entraînait une baisse du niveau de vie.

Puis **Mme Hélène Luc** s'est interrogée, d'une part, sur la continuité du suivi judiciaire, en se demandant si le juge saisi à l'origine d'une séparation était par la suite désigné pour statuer sur une nouvelle procédure et, d'autre part, sur les statistiques relatives à l'exercice du droit de visite par les parents, en évoquant une proportion de 70 % de pères qui ne s'occuperaient plus de leurs enfants après le divorce.

Mme Anne-Marie Lemarinier a estimé que ce dernier chiffre paraissait un peu élevé, **Mme Morgane Le Douarin** rappelant, pour sa part, le seul chiffre dont elle disposait : 34 % des enfants n'ont plus aucun contact avec leur père. Elle ajoutée que certaines mères refusaient que les pères exercent leur droit de visite et d'hébergement.

Mme Gisèle Gautier, présidente, soulignant la progression du nombre de familles recomposées, a interrogé les intervenantes sur la question du statut des beaux-parents, en demandant des précisions sur d'éventuelles modifications à apporter au régime de l'adoption.

Mme Anne-Marie Lemarinier a indiqué qu'en l'état actuel du droit, la preuve biologique pouvait détruire une parentalité de complaisance. Elle a également rappelé que l'adoption plénière obéissait à des conditions strictes et que l'adoption simple privait le parent biologique de ses droits, sauf dans le cas de conjoints mariés.

Elle a estimé parfois gênant que le parent biologique soit nécessairement privé de ses droits avant d'évoquer les adoptions effectuées à l'âge adulte, en rappelant d'une part, l'importance de l'existence de liens de nature filiale et d'autre part, les obligations de l'enfant adopté à l'égard du parent adoptif.

En réponse à une question de **Mme Gisèle Gautier, présidente**, relative à l'âge à partir duquel était prise en compte la volonté de l'enfant lors de l'adoption, **Mme Anne-Marie Lemarinier** a précisé qu'un enfant âgé de plus

de 13 ans devait consentir à son adoption et qu'en pratique, le juge auditionnait souvent l'enfant, le recours à un psychologue pouvant contribuer à la manifestation de la volonté de l'enfant, même assez jeune.

Mme Morgane Le Douarin a précisé que la convocation des enfants même très jeunes par la psychologue affectée au service des affaires familiales à Paris permettait de prendre la mesure de l'interaction entre l'enfant et les parents.

En réponse à une interrogation de **Mme Catherine Troendle** concernant la notion de possession d'état, **Mme Morgane Le Douarin** a insisté, en matière d'adoption, sur la nécessité de prendre en considération l'épreuve du temps qui permet de déterminer la force des liens entre les beaux-parents et les beaux-enfants. Elle a précisé que le juge faisait procéder à une enquête pour déterminer l'intensité des liens de nature filiale.

Mme Hélène Luc, rappelant qu'il était souvent avancé qu'en région parisienne un mariage sur deux aboutissait à un divorce, s'est interrogée sur les statistiques précises existant dans ce domaine. Elle a complété son propos en se demandant si les médias ne jouaient pas un rôle dans cette évolution.

Mme Morgane Le Douarin a estimé que, seules, les mairies en charge de l'état civil étaient en mesure de mesurer avec précision la proportion de mariages aboutissant à une séparation. De façon plus générale, elle a évoqué la montée de l'individualisme qui contribue à une fragilité accrue de la cellule familiale.



**Audition de M. Martin Hirsch,
maître des requêtes au Conseil d'État, président d'Emmaüs France**

(Mardi 28 février 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Après que la présidente eut présenté les grandes lignes de la carrière de l'intervenant, **M. Martin Hirsch** a rappelé qu'il avait présidé une commission sur le thème de la pauvreté des familles, installée par le Gouvernement dans le cadre de la préparation de la réunion de la conférence de la famille, mais que ce thème avait finalement été retiré de l'ordre du jour de cette conférence.

Il a estimé que l'assistance n'était plus en mesure d'apporter des solutions adaptées à une situation marquée par l'existence d'un à deux millions d'enfants vivant dans la pauvreté, et qu'il convenait de mieux articuler le travail et les prestations sociales.

Il a souligné l'évolution de la pauvreté, qui a été réduite de moitié depuis 30 ans, en particulier en ce qui concerne les personnes de plus de 60 ans, grâce au système des retraites et au développement du travail des femmes. Il a en revanche insisté sur l'augmentation de la paupérisation à l'âge actif, qui est d'autant plus marquée qu'elle concerne des familles avec des enfants, des couples dont aucun des deux membres ne travaille ou encore des parents isolés au chômage ou vivant de minima sociaux. Il a estimé que les dispositifs sociaux devraient être adaptés à ce nouveau contexte, également marqué par la crise du logement et l'évolution des conditions de travail. A ce titre, il a cité l'exemple des femmes travaillant à mi-temps et dont le salaire constituait, autrefois, un revenu d'appoint pour le ménage, mais ne permet plus aujourd'hui à une femme divorcée de vivre dans des conditions décentes avec ses enfants.

M. Martin Hirsch, soulignant le développement de la pauvreté des personnes ayant un emploi, qui concerne désormais la moitié des situations de pauvreté, a considéré qu'il convenait d'agir à la fois au niveau de l'emploi et des salaires, et à celui des dispositifs sociaux. Il a ainsi noté qu'une femme ayant deux enfants à charge pouvait voir ses revenus diminuer en reprenant une activité professionnelle, de nombreuses prestations sociales étant supprimées lors de la reprise d'un emploi, lequel engendre en outre de nouvelles dépenses. Il a ainsi expliqué que la commission qu'il avait présidée avait abouti à la conclusion que les minima sociaux devaient être transformés en compléments différentiels des revenus du travail, ce qui suppose une modification radicale de la philosophie des prestations sociales.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est enquis des expériences étrangères en matière de lutte contre la pauvreté affectant notamment les familles monoparentales, celles du Canada et de la Grande-Bretagne en particulier, qui paraissent donner de bons résultats.

M. Martin Hirsch a fait observer que la pauvreté n'était généralement pas liée à un seul facteur causal mais à plusieurs facteurs aggravants. A cet égard, il s'est déclaré plutôt hostile à la mise en place de politiques spécifiques à une situation familiale particulière, qui peuvent conduire leurs bénéficiaires à adopter des stratégies perverses, citant le cas de l'allocation de parent isolé (API). Il a également noté le risque lié au retard pris pour instruire les dossiers par les services sociaux de certains départements, dont la pratique consiste à ouvrir les droits deux mois après le dépôt d'une demande, afin de vérifier que l'allocataire potentiel remplit bien toutes les conditions requises, alors qu'un tel délai, suffisamment long pour prendre les habitudes liées à l'inactivité, peut être particulièrement dommageable pour l'intéressé. S'agissant des expériences étrangères, il a indiqué que plusieurs pays pratiquaient l'expérimentation en matière sociale, ce qui n'existe pas en France, afin d'adapter leur politique sociale sur la base du constat des résultats obtenus sur un territoire ou un dispositif social donné. De ce point de vue, il a mentionné la proposition de la commission qu'il avait présidée, tendant à instaurer un revenu de solidarité active, qui consisterait à permettre la dégressivité des aides complémentaires au revenu au fur et à mesure que celui-ci augmente à la suite de la reprise d'un emploi. Il a néanmoins insisté sur l'impossibilité d'importer en France un « modèle » étranger, seule la méthodologie utilisée pouvant être transposée. Observant, en comparaison, que notre pays multipliait les lois à caractère social depuis plusieurs années, il s'est déclaré favorable à l'adoption d'une loi permettant de mettre en place des dispositifs expérimentaux en matière sociale.

Mme Gisèle Gautier, présidente, notant les particularités du contexte économique et social français, a regretté un certain immobilisme dans notre pays.

Mme Hélène Luc a abordé la question des conditions de logement des familles monoparentales, citant le cas de certaines d'entre elles, obligées de dormir dans leur véhicule. Faisant observer que la réforme du divorce résultant de la loi de 2004, en prévoyant l'éviction du conjoint violent du domicile du couple, avait permis d'améliorer la situation de certaines femmes, elle a néanmoins rappelé que celles qui étaient locataires ne pouvaient pas toujours conserver leur logement faute de moyens suffisants pour payer le loyer. Elle s'est interrogée sur les solutions qui pourraient être envisagées afin de lutter efficacement contre la pauvreté au sein des familles monoparentales.

M. Martin Hirsch, évoquant le « couple infernal » constitué par le logement et l'emploi, a expliqué que le déficit de l'offre de logements par rapport à la demande provoquait une explosion des prix, qui nécessite, selon lui, l'intervention de l'Etat afin qu'il joue un rôle de régulateur. Il a indiqué qu'il transmettrait à la délégation des propositions en vue d'une modulation des minima sociaux.

Mme Hélène Luc a souhaité obtenir des précisions sur la proposition consistant non à voter des dispositifs sociaux spécifiques, mais plutôt à prévoir des expérimentations dérogeant aux dispositifs généraux.

M. Martin Hirsch a pris l'exemple du contrat de responsabilité parentale, prévu par le projet de loi pour l'égalité des chances actuellement en discussion au Sénat, qui tend à suspendre le versement des allocations familiales lorsque le mineur est en situation d'absentéisme scolaire et, plus largement, en cas de carence éducative manifeste, qui, selon lui, aurait dû être institué en suivant une logique inverse à celle retenue. Il a estimé qu'il conviendrait de conduire une expérimentation en la matière dans trois ou quatre départements représentatifs, et d'en tirer les conséquences avant de légiférer à partir des résultats observés. De ce point de vue, il a considéré que le contrat de responsabilité parentale, institué immédiatement comme un dispositif général, ne fonctionnerait probablement pas de manière satisfaisante dans les conditions prévues, ne serait-ce qu'en raison de sa complexité, de la multiplicité des intervenants et d'un présupposé stigmatisant des familles concernées. Il a par ailleurs déploré l'« agitation stérile » consistant à multiplier les effets d'annonce.

Mme Hélène Luc a considéré que la mise en place d'expérimentations en matière d'aide sociale risquerait de conduire à des disparités très importantes entre les départements, dont les ressources ne sont pas illimitées, et a cité l'exemple du revenu minimum d'insertion (RMI).

Soulignant les avantages du recours à l'expérimentation, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a évoqué l'exemple du transfert, à titre expérimental, de la gestion des trains express régionaux (TER) à la région Pays-de-Loire, puis de son extension à l'ensemble du territoire national. Elle a regretté que le vote des lois aboutisse de plus en plus à un « empilement » de textes ne donnant généralement pas les résultats escomptés.

M. Martin Hirsch a fait observer que les projets de loi n'étaient toujours pas accompagnés de véritables études montrant, sur la base d'expérimentations, l'efficacité présumée des mesures envisagées. Il a en revanche noté que les lois votées nécessitaient la rédaction et la publication d'un nombre impressionnant de décrets d'application, généralement pris avec beaucoup de retard. Il a réaffirmé la nécessité d'adopter une nouvelle méthode reposant sur l'expérimentation.

Mme Christiane Kammermann a fait part de son admiration pour l'œuvre accomplie par Emmaüs et pour l'action de ses bénévoles. Evoquant son expérience de sénateur représentant les Français établis hors de France, elle a souhaité savoir si Emmaüs était amené à accueillir des familles françaises de l'étranger en situation de détresse, notamment des familles monoparentales, à leur retour en France.

Après avoir rappelé qu'Emmaüs était attaché à la tradition de l'exercice concomitant d'une activité professionnelle et d'une activité militante, dans un souci de décroisement, **M. Martin Hirsch** a indiqué qu'Emmaüs avait mis en place des dispositifs permettant aux personnes aidées de travailler. Il a précisé que l'association était plus souvent confrontée à des personnes étrangères qu'à des Français provenant de l'étranger, mais qu'Emmaüs serait

susceptible d'aider ces derniers si le cas se présentait, car aucune discrimination n'était effectuée dans l'accueil des personnes en détresse. Il a, à cet égard, souligné que les structures d'accueil et d'hébergement avaient été adaptées pour permettre de venir en aide à une population en situation précaire composée non plus seulement d'hommes seuls comme autrefois, mais également de femmes, le cas échéant avec des enfants.

Avant de conclure, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a souhaité connaître les mesures de moyen et long terme préconisées par M. Martin Hirsch en faveur des parents isolés.

M. Martin Hirsch a insisté sur la nécessité, pour les pouvoirs publics, de prendre conscience que les minima sociaux actuels avaient été conçus pour lutter contre les formes de pauvreté existant dans les années 1980, lorsque la pauvreté résultait du chômage. Il a estimé qu'il convenait désormais de mettre en place de nouvelles prestations sociales qui ne soient plus des minima mais des compléments de revenus adaptés, par exemple, à la situation de mères élevant seules leurs enfants. Il a considéré qu'en matière de logement, la construction de logements sociaux était naturellement indispensable, mais qu'il était également nécessaire de rendre les loyers plus accessibles grâce à des dispositifs de conventionnement.



**Audition de Mme Josèphe Mercier,
présidente de la Fédération nationale solidarité femmes,
accompagnée de
Mme Marie-Dominique de Suremain, directrice de la veille,
et de Mme Christine Clamens, directrice des ressources humaines
et du service de la formation professionnelle**

(Mardi 7 mars 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Mme Josèphe Mercier a rappelé que la Fédération nationale solidarité femmes regroupait 59 associations réparties sur le territoire national, qui ont pour vocation l'accompagnement des femmes victimes de violences au sein de leur couple, notamment en matière de procédures administratives et d'hébergement d'urgence. Elle a ainsi relevé que, si la Fédération n'avait pas pour objet principal l'étude des familles monoparentales et des familles recomposées, elle était nécessairement amenée à s'y intéresser, car le rejet par les femmes des violences dont elles sont victimes au sein de leur couple signifie également pour elles l'entrée dans la monoparentalité. Elle a en effet fait observer que les femmes quittaient leur conjoint ou compagnon violent dans des conditions généralement dramatiques, qui sont la source de procédures civiles et pénales complexes, de traumatismes pour ces femmes et leurs enfants, et de précarité.

Elle a regretté une mauvaise articulation et même, parfois, une certaine incohérence entre les procédures civiles, en particulier celles liées aux lois sur le divorce et sur l'autorité parentale, et les procédures pénales susceptibles d'être mises en œuvre en cas de violences au sein du couple, et elle a dénoncé leurs conséquences négatives pour les enfants.

Mme Josèphe Mercier a estimé que le législateur conservait du modèle familial une conception traditionnelle, reposant sur le mariage d'un homme et d'une femme qui ont ensuite des enfants, et qui n'est plus, selon elle, adaptée à la réalité de la société française actuelle. Elle a d'ailleurs rappelé la formule de la sociologue Irène Théry, selon laquelle la société considère les familles monoparentales et recomposées comme de la « fausse monnaie », et elle a regretté la persistance d'une certaine stigmatisation de ces formes de famille.

Elle a considéré que cette conception traditionnelle se retrouvait chez les juges qui, dans leurs décisions, privilégient le couple conjugal au détriment du couple parental. Elle a également déploré que l'application de la loi relative à l'autorité parentale du 4 mars 2002 conduise à ignorer le comportement des parents entre eux, en prenant en compte uniquement celui qu'ils ont vis-à-vis de leurs enfants. Illustrant ses propos par la propension du juge à

recommander une médiation pénale aux couples en proie à la violence, qui n'est pourtant pas un conflit conjugal anodin, elle a conclu à une trop fréquente méconnaissance du phénomène des violences au sein du couple par le juge, tant du point de vue des victimes que de celui des agresseurs.

Elle a rappelé que la séparation du couple était le moment le plus dangereux pour des femmes fragilisées et menacées par leur conjoint ou compagnon qui, bien souvent, n'accepte pas leur départ. Elle a expliqué que la transformation de l'enfant, placé au centre du rapport de forces, en enjeu de la séparation pouvait entraîner un sentiment de culpabilité chez la mère. Elle a ajouté que la procédure civile mise en œuvre au moment de la séparation, qui tend à rendre « neutre » la relation entre les conjoints, pouvait conduire la femme à renoncer à déposer plainte contre son conjoint violent, par crainte des conséquences pour ses enfants. Elle a conclu à une certaine inadaptation des procédures civiles aux situations de violences conjugales.

Mme Josèphe Mercier a constaté que la notion de l'intérêt de l'enfant était au centre du dispositif issu de la loi du 4 mars 2002 sur l'autorité parentale, plaçant les deux parents sur un pied d'égalité, alors que l'enfant est fréquemment le seul témoin des violences subies par sa mère. Citant un extrait du rapport du Professeur Henrion de 2001 concernant les conséquences de ces violences pour les enfants, elle s'est dès lors interrogée sur le point de savoir s'il est possible d'être un bon père sans être un bon compagnon. Elle a estimé que la conception dite « modernisée » des relations entre les parents, consacrée par la loi, était une conception idéalisée et que les procédures civiles n'aient la réalité des violences au sein du couple, alors que cette forme de violence est précisément la cause la plus fréquente de séparation. Aussi bien a-t-elle souhaité qu'un effort soit porté sur le moment de la séparation, en donnant un minimum de repères aux femmes et aux enfants. Elle a en effet indiqué qu'une même affaire de violence pouvait revenir plusieurs fois devant le juge aux affaires familiales qui, selon elle, ne tient pas suffisamment compte de la spécificité de la violence conjugale, alors qu'il devrait systématiquement procéder à un rappel à la loi au sein de la famille en insistant sur le caractère délictuel de ce type de violences.

Elle a conclu à une insuffisance de l'articulation des procédures pénales et des procédures civiles, qui a également pour conséquence de ne pas indiquer clairement à l'enfant que la violence est sanctionnée par la loi, au risque de perpétuer cette violence dans l'avenir. Elle a en effet constaté que de nombreux jeunes auteurs d'actes de violence avaient grandi dans un contexte familial extrêmement tendu.

Mme Josèphe Mercier a dénoncé l'existence de plus en plus fréquente de situations familiales pouvant être qualifiées de « gravissimes » en termes de non-droit pour les femmes victimes de violences et leurs enfants. Elle a estimé que certaines décisions de justice telles que la résidence alternée n'étaient pas adaptées à des situations de violences au sein du couple, faisant observer que certains hommes, condamnés pénalement pour violence sur leur conjointe, avaient paradoxalement pu bénéficier de la garde de leur enfant.

Elle a également regretté que les parents séparés fussent tenus, pour organiser l'exercice de l'autorité parentale partagée sur les enfants, de faire connaître leur adresse à l'autre parent, cette obligation constituant une aubaine pour un homme violent n'acceptant pas la séparation. Elle a appelé de ses vœux la création de lieux-relais adaptés qui permettraient aux pères violents d'exercer leur droit de visite sans avoir accès au domicile de la mère. Elle a regretté que, trop souvent, les travailleurs sociaux, confrontés aux violences au sein du couple, confondent l'application de la loi et la « prise de parti » pour les femmes, en ayant l'impression de cautionner le discours de la mère. Rappelant que 99 % des victimes de violences au sein du couple étaient des femmes, elle a conclu à la nécessité pour la société, par l'intermédiaire de la justice, de refuser une vision idéalisée de la parentalité et de renvoyer clairement chaque parent à ses responsabilités.

Un débat s'est ensuite instauré.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a demandé aux intervenantes si elles disposaient de statistiques précises sur les familles monoparentales constituées par des femmes ayant été victimes de violences psychologiques ou physiques et sur la proportion de séparations consécutives à des violences conjugales.

Mme Marie-Dominique de Suremain a répondu que ces chiffres n'existaient pas, mais qu'ils mériteraient d'être élaborés. Elle a précisé que les ordres de grandeur généralement retenus étaient certainement sous-estimés, tout se référant à l'enquête nationale sur les violences envers les femmes en France (ENVEFF), qui permet de prendre conscience de l'ampleur du phénomène. Puis elle a évoqué l'insuffisance du traitement pénal de la violence qui débouche sur une sous-estimation statistique, et estimé qu'il y avait, au plan civil, encore moins d'identification des cas de violences conjugales, notamment à l'occasion des divorces, rappelant qu'en dépit du maintien du divorce pour faute, beaucoup de femmes hésitaient à y recourir, car elles craignaient d'avoir à affronter leur conjoint. Elle a enfin souligné la nécessité de l'élaboration de statistiques précises sur les victimes de violences conjugales, notamment à l'occasion des procédures de divorce.

Mme Josèphe Mercier a complété ce propos en évoquant une représentation très idéalisée de la famille, qui a tendance à prédominer dans les esprits, et la propension qui en résulte à fermer les yeux sur les réalités susceptibles de saper les fondements de cette illusion.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a tenu à souligner très fermement que les problèmes de violences à l'égard des femmes étaient trop souvent minorés dans notre pays, y compris, parfois, par les médias. Elle s'est en particulier déclarée choquée qu'à l'occasion d'une récente émission télévisée au cours de laquelle elle avait dénoncé la réalité statistique de ces violences qui sont à l'origine de la mort d'une femme tous les quatre jours, un journaliste ait pu faire un commentaire tendant à relativiser ce phénomène par rapport à

d'autres drames de la souffrance sévissant à travers le monde, notamment dans certains pays d'Afrique comme le Rwanda.

Mme Josèphe Mercier a approuvé ce propos, en soulignant que le féminisme ne devait pas être identifié à un combat contre les hommes, mais plutôt à un combat pour une humanité meilleure.

Mme Gisèle Gautier, présidente, revenant sur la question de savoir si l'on pouvait être un bon père lorsqu'on était un mauvais compagnon, soulevée par les intervenantes, s'est interrogée sur la prise en compte de cette approche au moment des procédures de divorce et des décisions prises en matière de garde des enfants.

Mme Josèphe Mercier, après avoir souligné la nécessité de maintenir des liens entre un père, même violent à l'égard de son épouse, et ses enfants, a néanmoins insisté sur le devoir de vérité à l'égard des enfants, qui doit conduire à ne pas occulter les agressions commises par le père.

Au sujet d'un cas concret particulièrement douloureux concernant un enfant dont la mère avait été assassinée par le père, elle a analysé les dégâts psychologiques susceptibles d'être causés par le secret et la coupure des liens entre un enfant et son père. Puis elle a affirmé la fonction réparatrice du dialogue, permettant de lever le voile sur l'histoire familiale.

Mme Marie-Dominique de Suremain a insisté sur la nécessité de ne pas éduquer les enfants selon la « loi du plus fort », ni dans une atmosphère de dénigrement de la mère. Elle a ajouté qu'en pratique, la stigmatisation des femmes victimes de violences tendait à leur rendre plus difficile l'accès à un nouveau logement, en raison de la crainte de voir ressurgir des difficultés. Or elle a fait état d'observations précises selon lesquelles les femmes seules ayant réorganisé leur vie faisaient preuve d'une stabilité très satisfaisante, les taux de loyers impayés qui leur étaient imputables se révélant inférieurs à la moyenne.

Mme Catherine Troendle, revenant sur les propos des intervenantes concernant la tendance des juges à raisonner principalement en fonction de l'intérêt de l'enfant, s'est demandé dans quelle mesure le silence des femmes ne plaçait pas le juge dans l'impossibilité de relever l'existence de violences conjugales et d'en tirer toutes les conséquences. Puis elle a rappelé l'introduction, dans le cadre de la réforme du divorce, d'un nouveau dispositif d'éviction du logement familial du conjoint violent.

Mme Josèphe Mercier a répondu que beaucoup d'acteurs du monde judiciaire ou social pouvaient apparaître comme démunis de moyens suffisants pour remédier à la situation difficile des victimes de violences conjugales.

Puis, insistant sur l'intensité du drame vécu par certaines femmes, elle a souligné l'importance de l'interactivité entre le comportement du juge et celui de l'épouse violentée. Elle a estimé essentiel que les femmes soient mises en confiance par le juge et placées dans des conditions propices à parler de ce qu'elles sont enclines à taire, ce silence étant dans leur esprit avant tout destiné à préserver toutes leurs chances de conserver la garde de leurs enfants.

Mme Catherine Troendle s'est demandé si cette confiance ne devait pas être insufflée aux femmes victimes de violences à un stade préalable à l'entrevue avec le juge.

Mme Josèphe Mercier a évoqué à ce sujet la participation de la Fédération nationale solidarité femmes à l'élaboration d'une convention visant à l'amélioration de l'accueil des femmes victimes de violences dans les commissariats de police.

Prolongeant ce propos, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a cité le cas exemplaire du commissariat de police de Tours, en précisant qu'un déplacement de la délégation sur le terrain avait permis de constater tout ce que la qualité de l'accueil des victimes de violences conjugales devait à la personnalité du commissaire de police en charge de ce service.

Mme Annie David a ensuite évoqué les travaux de la délégation sur les violences conjugales, en regrettant que les propositions que celle-ci avaient formulées n'aient pas été plus largement prises en compte dans le cadre de la proposition de loi tendant à renforcer la prévention et la répression des violences au sein du couple.

Prenant toute la mesure du constat dressé par les intervenantes, elle a manifesté son pessimisme à l'égard de la possibilité d'une véritable mobilisation de la société française en faveur de la lutte contre les violences conjugales, en faisant observer, d'une part, que toutes les couches sociales étaient concernées par ce phénomène et, d'autre part, que la parole des femmes était trop souvent considérée avec une certaine désinvolture, y compris, parfois, au sein des hémicycles parlementaires.

Elle s'est ensuite interrogée sur le risque de reproduction du schéma de la violence par les enfants témoins de brutalités à l'égard de leur mère.

Mme Annie David a enfin souhaité que soient mis en place, dès la classe maternelle, des modules de sensibilisation à l'interdiction de la violence, en insistant sur leur utilité préventive.

Puis **Mme Sylvie Desmarescaux** a évoqué, sur la base de son expérience d'assistante sociale, des cas concrets qui tendent à démontrer, même en cas de conflit violent entre les parents, qu'il est préférable de ne pas couper les liens entre les enfants et leur père.

Mme Josèphe Mercier a acquiescé à cette conclusion en précisant que son propos visait essentiellement, sur ce point, à souligner la nécessité de ne pas nier la réalité des violences et de condamner en toute clarté les actes qui méritent de l'être.

Mme Gisèle Gautier, présidente, prolongeant le propos de **Mme Annie David**, a rappelé qu'au cours de ses travaux sur les violences conjugales, la délégation avait manifesté le souhait d'un recensement plus précis de ces violences et, en particulier, d'une adaptation de l'appareil d'analyse

statistique des divorces pour mettre en évidence l'influence des faits constitutifs de violence.

Mme Marie-Dominique de Suremain a évoqué, en matière de garde alternée et de droit de visite, la nécessité de concilier le maintien des liens entre le père et les enfants avec les mesures permettant de garantir la sécurité des mères victimes de violences. Elle a rappelé que le moment de la séparation était particulièrement sensible et que se manifeste, au cours de cette période, une propension élevée au déclenchement d'agressions.

En réponse à une interrogation de Mme Gisèle Gautier, **Mme Christine Clamens** a ensuite brossé un panorama des actions entreprises par la Fédération solidarités femmes ayant pour objectif de sensibiliser les acteurs de l'emploi à la problématique des femmes victimes de violences conjugales, afin de faciliter la réinsertion professionnelle de ces femmes. Elle a constaté la difficulté de mobiliser sur ce thème les différents partenaires et réseaux concernés par la formation professionnelle et l'accès à l'emploi des femmes victimes.

Mme Annie David s'est interrogée sur le problème de la préservation de l'anonymat de l'adresse des femmes victimes de violences dans le cas de résidence alternée des enfants.

Mme Marie-Dominique de Suremain a évoqué la difficulté pratique de s'opposer à la volonté du père de connaître l'adresse du lieu de vie de ses enfants, avant de souligner la nécessité du maintien de l'anonymat pour assurer la sécurité des femmes.

Mme Josèphe Mercier a salué les avancées de la législation en matière d'éviction du conjoint violent du domicile familial, tout en faisant observer que certaines femmes ne souhaitaient pas conserver le domicile conjugal, ces lieux restant chargés de souvenirs douloureux.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a conclu en rendant hommage à la qualité des propos des intervenantes et en manifestant sa volonté de poursuivre le combat contre le fléau des violences conjugales.

Mme Josèphe Mercier a considéré qu'il fallait, dans ce domaine, confronter l'« optimisme de la volonté » au « pessimisme de la réalité ».



**Audition, dans le cadre d'une table ronde,
de M. Stéphane Clerget, pédopsychiatre,
de Mme Françoise Dekeuwer-Défossez,
doyen de la faculté de droit de l'université de Lille II,
membre du Haut conseil de la population et de la famille,
de Mme Annie Guilberteau, directrice générale du Centre national
d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF),
de M. Didier Le Gall, professeur de sociologie à l'université de Caen,
et de Mme Jacqueline Phelip,
présidente de l'association « L'enfant d'abord »**

(Mardi 14 mars 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Mme Gisèle Gautier, présidente, a introduit les débats en indiquant que cette table ronde était destinée à enrichir les travaux de la délégation sur le thème des familles monoparentales et recomposées. Justifiant brièvement le choix de ce sujet de réflexion, elle a fait observer que la physionomie des familles françaises avait profondément évolué au cours des dernières décennies.

Elle a rappelé deux séries de chiffres particulièrement éloquents à ce titre :

- d'une part, de 1990 à 1999, le nombre de familles monoparentales est passé de 1,40 à 1,64 million et le nombre d'enfants vivant dans ces familles de 2,248 à 2,747 millions ;

- d'autre part, au cours de la même période, le nombre de familles recomposées a fortement augmenté, passant de 646 000 en 1990 à 708 000 en 1999, le nombre d'enfants vivant dans ce type de famille ayant également progressé, passant de 1,43 à 1,59 million.

Mme Jacqueline Phelip, présidente de l'association « L'enfant d'abord », a tout d'abord décrit l'activité de son association et manifesté d'emblée son inquiétude particulière à l'égard des enfants soumis par les juges à des résidences alternées qui bouleversent leurs conditions de vie. Puis elle a indiqué que la majorité des appels adressés à son association concernait des enfants de 0 à 9 ans. Analysant les causes des situations difficiles portées à la connaissance de l'association, elle a précisé qu'il s'agissait, dans 50 à 60 % des cas, de séparations provoquées par des violences physiques ou psychologiques et, dans 20 % des cas environ, de séparations dues à un désintérêt du père à l'égard de sa famille.

Elle a ensuite rappelé que la loi du 4 mars 2002 permettait au juge d'imposer la résidence alternée dans un contexte sociologique où des

séparations ont lieu de plus en plus tôt, y compris, dans certains cas, pendant que la femme est encore enceinte.

Mme Jacqueline Phelip a ensuite constaté un certain nombre de dérives résultant de l'application de cette loi, à partir d'exemples tels que celui d'un enfant d'un mois et demi soumis à une résidence alternée entre Paris et Bastia ou celui d'un enfant de 24 mois subissant une résidence alternée entre la France et les États-Unis. Abordant ensuite l'influence néfaste du conflit parental sur l'équilibre des enfants, elle a déploré qu'en cas de résidence alternée, les enfants puissent être placés dans des milieux familiaux parfois hermétiques, et notamment fréquenter alternativement deux crèches différentes. Elle a ajouté que certains enfants étaient suivis par deux médecins différents, au risque d'une éventuelle double médication, ou bien scolarisés dans deux écoles différentes. Elle a ensuite déploré que des résidences alternées soient trop souvent encore imposées par les juges dans un contexte de violences physiques entre les ex-époux, la loi ne comportant aucun « garde-fou » à ce sujet.

Puis **Mme Jacqueline Phelip** a décrit les symptômes des enfants subissant les dérives de la résidence alternée qui expriment leur malaise notamment par la détresse, l'insomnie, l'agressivité à l'égard de la mère lorsqu'ils la rejoignent, puis le refus de la quitter, et qui somatisent leur angoisse. Elle a précisé qu'on pouvait même constater, de la part d'un certain nombre d'enfants, dès l'âge de 7 à 9 ans, des menaces de fugue et de suicide. Rappelant que les juges avaient à leur disposition des outils d'évaluation, comme l'enquête sociale ou l'expertise psychologique, elle a déploré leur peu de fiabilité. Puis elle a souligné que, bien souvent surchargés de dossiers, les juges aux affaires familiales n'avaient pas de formation suffisante en matière de développement psychoaffectif de l'enfant. Tout en reconnaissant que la majorité des juges faisaient preuve de prudence, elle a estimé que se manifestaient, ici ou là, des prises de décisions idéologiques. Elle a également indiqué que trop peu d'enfants ayant atteint « l'âge de discernement » étaient entendus comme le permet la loi.

S'agissant des conséquences néfastes des séparations, **Mme Jacqueline Phelip** a tout d'abord évoqué le cas des mères qui avaient préalablement abandonné leur carrière pour suivre leur mari en cas de mutation professionnelle. Puis elle a rappelé que la résidence alternée exonérait fréquemment le mari du versement de la pension alimentaire, tandis qu'un certain nombre de mères isolées devaient faire face au chômage ou, à l'inverse, craignaient qu'une reprise d'emploi les contraignant à s'éloigner du domicile du père ne risque de leur faire perdre la garde de leurs enfants. Elle a également souligné, en cas de garde alternée, la prise en charge d'un certain nombre de frais, médicaux notamment, exclusivement par la mère, en observant, par ailleurs, que certaines « gardes alternées » se déroulaient, dans la réalité, entre la mère, d'une part, et les grands-parents paternels ou la nouvelle compagne du père de l'enfant, d'autre part. Elle a rappelé que les séparations paupérisaient souvent les ex-conjoints et évoqué la situation de

nombreux parents en grande difficulté financière. Soulignant l'importance du maintien des liens entre les enfants et leur père, elle a regretté que les juges s'orientent de plus en plus vers la solution de la résidence alternée, en dépit de l'intensité de certains conflits parentaux qui s'exacerbent au fil du temps. Elle a souligné l'échec patent de cette orientation, dont les enfants font les frais. Insistant sur les phénomènes de pathologie que provoquent ces résidences alternées prescrites sans précautions, elle a dénoncé le non-sens qui consiste à « partager » l'enfant au nom de l'égalité entre les femmes et les hommes ou du principe de parité entre les mères et les pères.

En conclusion de son intervention, **Mme Jacqueline Phelip** a fait référence à des études conduites aux États-Unis qui, avec un recul de vingt ans, ont analysé les inconvénients de certaines gardes alternées imposées et conduit à remettre en cause la systématisation de ce mode de garde préconisé dans les années 1980. Puis elle a évoqué des travaux reposant sur l'idée d'un calendrier de progressivité des visites chez le père, pour mettre en harmonie la garde alternée avec le développement de l'enfant. Elle a enfin mentionné des études conduites au Québec sur les troubles du comportement d'enfants qui apparaissent comme de véritables « cobayes » de la garde alternée. Elle a en effet considéré que, malgré l'arrivée des « nouveaux pères », il incombait encore très majoritairement aux mères de s'occuper des jeunes enfants.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a remercié l'intervenante et insisté sur la nécessité de rechercher des solutions adaptées en la matière.

Après avoir rappelé le sujet de deux de ses ouvrages intitulés « Comment survivre à la séparation de ses parents » et « Séparons-nous... mais protégeons nos enfants », **M. Stéphane Clerget, pédopsychiatre**, a tout d'abord évoqué le nombre croissant de femmes qui « font des enfants toutes seules », en faisant observer que, dans de telles situations, l'enfant était amené à se poser des questions sur l'existence de son père et se retrouvait dans la situation d'un enfant né sous X. Il a cependant précisé que les familles monoparentales étaient le plus souvent issues de séparations ou de divorces, soulignant que si deux fois sur trois la femme demandait la séparation, les hommes se remettaient en couple plus fréquemment que leurs ex-épouses. Il a fait observer, à ce sujet, que la charge des enfants, supportée dans la plupart des cas par la mère, rendait celle-ci moins disponible pour de nouvelles rencontres.

Il a ensuite évoqué l'augmentation du nombre de consultations de psychologues ou psychiatres préalables à la séparation, qui donnent aux conjoints les moyens de mieux gérer cette situation et les conduisent, parfois, à la réconciliation. Il a souligné que les séparations conflictuelles, et tout particulièrement les attaques personnelles entre les parents, étaient extrêmement difficiles à vivre pour les enfants, qui intériorisent celles-ci comme si elles leur étaient directement adressées.

Rappelant que la garde était encore le plus souvent accordée à la mère à l'issue des séparations, il a insisté sur le principal inconvénient de cette

décision, qui donne le sentiment à l'enfant que l'un des parents est plus important que l'autre, le rôle du père apparaissant alors comme nié par la justice et la société.

Il a ensuite décrit le processus de rupture des liens entre les enfants et leur père susceptible de survenir notamment lorsque ce dernier se remarie et fonde une nouvelle famille. Il a estimé que la loi autorisant la résidence alternée allait dans le sens d'un rééquilibrage et constituait, dans bien des cas, un moindre mal pour prévenir le délitement des liens entre l'enfant et son père. Il a cependant insisté sur la nécessité de prévoir une certaine souplesse dans sa mise en œuvre, un parent pouvant s'avérer ne pas être apte à s'occuper de son enfant pour une raison ou une autre.

En ce qui concerne les recompositions familiales, **M. Stéphane Clerget** a tout d'abord indiqué que certaines femmes sacrifiaient leurs possibilités de vivre une nouvelle aventure, en préférant se consacrer à leurs enfants. Analysant la place des enfants dans la configuration familiale monoparentale ou recomposée, il a estimé plutôt sain pour l'enfant de constater que ses parents pouvaient s'inscrire à nouveau dans une histoire d'amour épanouissante. Il a précisé que les psychologues pouvaient délivrer des conseils utiles aux femmes pour qu'elles s'autorisent une nouvelle vie de couple, en soulignant l'importance d'aménager une installation progressive du nouveau conjoint.

Il a ensuite indiqué que les beaux-parents ne savaient pas toujours comment se positionner par rapport à l'enfant sans provoquer de conflit de loyauté chez celui-ci, entre son père et son beau-père par exemple. Insistant sur les bienfaits d'une démarche progressive en la matière, il a également souligné l'utilité d'expliquer à l'enfant qu'il ne devait à son beau-père le respect et l'obéissance, par exemple, que par délégation de l'autorité de sa mère biologique, ce qui permet de lui faire comprendre que l'autorité du beau-père ne se substitue pas à celle du père biologique. Sur la base d'exemples concrets, il a insisté sur la vertu apaisante à l'égard des beaux-enfants de cette explication, d'ailleurs en harmonie avec la logique juridique.

Il a ensuite fait observer que, dans une famille recomposée, la situation se compliquait fréquemment lors de l'arrivée d'un nouvel enfant. Évoquant le risque que le beau-parent ne s'investisse dans des liens avec son nouvel enfant, aux dépens des autres enfants, il a cependant considéré comme dynamisant et porteur d'harmonie l'arrivée d'un nouveau descendant dans une famille recomposée, tout en montrant que l'accompagnement d'un enfant de parents divorcés nécessitait un tact particulier.

En conclusion de son propos, **M. Stéphane Clerget** a estimé que, globalement, la recomposition familiale était positive pour l'enfant, car elle lui procure, notamment, une multiplication des possibilités d'identification à des adultes, qui lui sont largement bénéfiques.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a remercié l'intervenant de ses propos, tout en indiquant que 84 % des enfants étaient encore confiés à leur mère.

Mme Annie Guilberteau, directrice générale du Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF), a tout d'abord rappelé que les centres d'information sur les droits des femmes, nés en 1972, s'étaient fortement développés dans les années 1980 et, qu'aujourd'hui, le réseau rassemblait 115 associations et 980 points d'information implantés sur l'ensemble du territoire. Elle a précisé que ce réseau avait développé son activité dans le champ des services de l'accès des femmes au droit, de l'aide aux victimes de violences, du soutien à la parentalité et de l'accès à la formation professionnelle. En 2005, le réseau a accueilli 338 000 personnes et traité 661 000 demandes d'information, une attention particulière ayant été portée aux familles monoparentales qui représentent 23 % des personnes informées.

Centrant son intervention sur trois aspects, la paupérisation des mères isolées, les difficultés relationnelles consécutives à la séparation et la persistance des violences après la séparation, **Mme Annie Guilberteau** a tout d'abord insisté sur la solitude extrême des femmes en situation de monoparentalité qui s'adressent au réseau. Évoquant les témoignages recueillis sur le terrain, elle a indiqué que, selon les représentations dominantes, l'homme élevant seul ses enfants avait droit à la considération de son entourage, tandis que la femme, dans la même situation, souffrait d'une certaine stigmatisation. Elle a ajouté que les revenus des mères isolées étaient largement constitués de minima sociaux, cette tendance s'étant aggravée au cours des dix dernières années. Elle a rappelé que la rupture d'un couple engendrait la plupart du temps un appauvrissement de ses deux membres et estimé que ce phénomène était insuffisamment pris en compte au moment de la séparation.

Elle a fait observer que les femmes en situation de monoparentalité qui sollicitaient le réseau des centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) disposaient toutes de revenus insuffisants et devaient repenser leur temps de travail : souvent désireuses de l'augmenter lorsqu'elles travaillaient auparavant à temps partiel, ces femmes sont souvent confrontées à des situations qui reflètent les inégalités persistantes entre hommes et femmes dans les structures professionnelles, leur volonté en effet d'investir ou réinvestir une vie professionnelle nécessaire à la sécurité financière de la famille étant confrontée au risque de laisser les enfants livrés à eux-mêmes.

Mme Annie Guilberteau a insisté sur le fait que des freins d'ordre psychologique sont à prendre en considération dans les démarches d'accompagnement vers l'emploi : la peur de laisser les enfants seuls et d'être tenue pour responsable face au père et à la société si un problème ou un accident arrivait, reste un obstacle majeur à la réinsertion professionnelle de nombreuses femmes qui ont intégré, pour des raisons culturelles et sur un

mode identitaire, l'idée qu'un statut de « bonne mère » passait inévitablement par un investissement permanent auprès des enfants.

Elle a précisé que les CIDFF conduisaient de nombreuses actions pour favoriser l'exercice de la coparentalité et qu'un travail important était à faire pour faire prendre conscience que les compétences parentales ne relèvent pas de la différence biologique des sexes.

Mme Annie Guilberte a également souligné que les séparations, notamment pour les jeunes couples, étaient souvent concomitantes au déroulement ou à la fin d'un congé parental et qu'il était difficile pour les femmes de reprendre une activité à l'issue de ce congé, en dépit de la législation en vigueur.

Puis elle a évoqué les difficultés des mères en termes d'accès aux modes de garde, en particulier pour les femmes occupant un emploi précaire ou travaillant dans des secteurs à horaires atypiques (grande distribution, hôtellerie, restauration, milieu hospitalier...). Elle a souligné le désarroi des femmes recherchant un emploi qui, confrontées à la complexité de la législation, sont parfois conduites à abandonner leur démarche de recherche d'emploi compte tenu du risque de perte des minima sociaux que peut provoquer une reprise d'emploi à temps très partiel. Elle a souhaité qu'il puisse être remédié à cette difficulté et a fait observer que l'allocation de parent isolé (API) n'était pas assortie d'une obligation d'insertion, et ne pouvait pas remplacer une autonomie économique propre. Ajoutant que le réseau des CIDFF encourageait les femmes à la reprise d'activité, elle a néanmoins souligné que l'accès aux crèches était impossible pour les femmes allocataires poursuivant, dans cet objectif, un cursus de formation.

Mme Annie Guilberte a par ailleurs signalé qu'une grande partie des demandes reçues par les CIDFF étaient liées aux difficultés de recouvrement des pensions alimentaires non versées ou versées irrégulièrement. Précisant que ce problème était fréquemment évoqué, elle a reconnu que l'impossibilité de payer invoquée par le père pouvait parfois justifier une telle situation, mais souligné qu'il s'agissait en réalité souvent de la persistance d'une forme de domination ultime de l'époux sur son ex-femme par le biais du versement irrégulier de la pension. Relevant que, dans un grand nombre de cas, le montant de la pension alimentaire avait été fixé à un niveau inférieur à celui de l'allocation de soutien familial (ASF) qui s'élève à 80,90 euros par enfant et par mois, elle a considéré que le montant de la pension alimentaire devrait être au moins égal à celui de l'ASF.

De manière plus générale, elle s'est dite convaincue que notre société vivait un « choc de cultures », dans lequel certains couples se séparaient dans un contexte égalitaire certes tendu, mais gérable, et que d'autres rompaient après avoir vécu dans une configuration traditionnelle. Elle a insisté sur le traumatisme que constitue la rupture pour certaines femmes non préparées à assumer une autonomie financière et une identité propre en dehors de leur vie

familiale. Elle a estimé qu'une évolution de la famille vers une configuration plus égalitaire était de nature à limiter les traumatismes en cas de séparation.

Mme Annie Guilberte a enfin souligné que le réseau des CIDFF était régulièrement confronté à des situations catastrophiques dans lesquelles des résidences alternées sont décidées lors de la rupture de couples, alors même que des faits de violences conjugales sont avérés et perdurent après la séparation. Elle a estimé que le choix de la résidence alternée n'était pas adapté lorsque les causes de la rupture sont relatives à des violences conjugales, insistant sur le fait qu'insulter, frapper, déconsidérer la mère de ses enfants remet fondamentalement en cause la compétence d'un auteur de violence à être un bon parent.

Elle a par ailleurs manifesté son désaccord à l'égard du discours sur le thème des accusations mensongères de violence qui ne seraient destinées qu'à exclure le conjoint de l'autorité parentale en cas de séparation. En effet, elle a fait observer qu'il était plus facile de révéler les violences ou les faits d'inceste à partir du moment où une certaine distance s'était instaurée entre les victimes et l'auteur de violences conjugales ou incestueuses. Insistant sur la nécessité de jeter un regard dépassionné sur ces questions, elle a témoigné du fait que bon nombre de femmes ayant conservé le silence sur des faits graves pendant une longue période sont en mesure de les révéler après la séparation, parce que la pression exercée par l'auteur des faits est moindre.

Après avoir remercié l'intervenante pour son propos, **Mme Gisèle Gautier, présidente**, a rappelé la récente adoption d'une proposition de loi sanctionnant les violences conjugales et a souligné l'afflux de courriers reçus sur cette question depuis le début du débat sur ce texte au Parlement.

M. Didier Le Gall, professeur de sociologie à l'université de Caen, a rappelé que l'expression « famille monoparentale », qui désigne un ménage constitué d'une personne vivant seule et ayant un ou plusieurs enfants à charge, avait été importée, au milieu des années 1970, des pays anglo-saxons, où existaient déjà de nombreux travaux sur les conséquences économiques et psychologiques du divorce, par des sociologues féministes qui souhaitaient, à l'époque, éviter la stigmatisation des foyers dont le chef est une femme et qui avaient pour objectif de faire passer les situations monoparentales du registre de la « déviance » à celui de la simple « variance » et de souligner l'appauvrissement relatif que connaissaient les foyers monoparentaux féminins, ce dont les pouvoirs publics commençaient à prendre conscience. Il a précisé, qu'au même moment, était apparue, dans la législation sociale et familiale, la catégorie de « parent isolé », qui traduit la prise en compte par l'Etat du risque de pauvreté encouru par ces familles : si hier l'on devenait parent seul à la suite du décès du conjoint, c'est désormais, aujourd'hui, principalement en raison de la séparation conjugale.

Il a fait observer que les trois-quarts des familles monoparentales se constituaient en effet à la suite d'une séparation après un mariage ou une union libre, celles fondées suite à une naissance par des femmes qui ne

vivaient pas en couple, ou consécutives à un veuvage ne représentant respectivement que 15 % et 11 % de l'ensemble de ces familles. Il a précisé qu'entre les recensements de 1990 et de 1999, l'augmentation des familles monoparentales comprenant au moins un enfant de moins de 25 ans, en France métropolitaine, s'était poursuivie à un rythme relativement élevé, passant de 1,175 million de familles à 1,495 million. Alors que ces familles représentaient 10,2 % de l'ensemble des familles ayant au moins un enfant en 1982 et 13,2 % en 1990, cette proportion, a-t-il ajouté, s'établit désormais à 16,7 %. Il a ainsi noté que la monoparentalité concernait aujourd'hui plus d'une famille avec enfants sur six et qu'un enfant sur sept était élevé dans une famille monoparentale, le plus souvent par sa mère, les foyers monoparentaux masculins ne représentant que 14 % des foyers monoparentaux.

M. Didier Le Gall a indiqué que, la séparation constituant désormais très majoritairement le fait générateur de l'entrée en situation monoparentale, les parents seuls étaient aujourd'hui un peu plus jeunes et, plus souvent encore que par le passé, des femmes. Il a précisé que ces foyers monoparentaux féminins résultant d'une séparation ou d'un divorce étaient susceptibles de connaître une certaine vulnérabilité économique, en particulier quand les mères n'avaient aucune qualification professionnelle ou qu'elles se retrouvaient déqualifiées pour s'être trop longtemps tenues à l'écart du marché de l'emploi, du fait notamment de leur implication dans le mariage. Il a fait état de comparaisons effectuées entre foyers monoparentaux et foyers biparentaux ayant au moins un enfant à charge qui avaient effectivement montré que le niveau et les conditions de vie des premiers étaient, dans l'ensemble, moins élevés, et que l'entrée en situation monoparentale se traduisait presque toujours par une baisse, parfois brutale, du niveau de vie. Il a constaté que, dans une société entièrement structurée sur le modèle biparental, l'entrée en situation monoparentale engendrait inéluctablement des difficultés, tout particulièrement quand le parent seul est une femme.

M. Didier Le Gall a souligné le facteur de modification du tissu relationnel que constitue la dissolution conjugale, près de la moitié des enfants ne voyant plus ou très peu leur père par la suite. Il a fait observer que l'autorité parentale conjointe était pourtant entrée dans la loi en 1987, puis devenue la norme en 1993, faisant ainsi disparaître la notion de garde qui pouvait laisser entendre que l'appropriation exclusive par l'un des parents était possible. Il s'est interrogé sur le caractère réaliste du principe de coparentalité systématisé par la loi de mars 2002, en dépit de l'intention louable consistant à protéger les relations entre parents et enfants par delà la dissociation conjugale. Il a estimé que, si la coparentalité relevait d'une représentation moderne de la famille et venait satisfaire les militants de la cause paternelle, elle reposait sur l'idée que le couple parental pouvait survivre au couple conjugal et imposait aux parents de négocier, alors qu'ils se sont séparés. Il s'est interrogé sur la promotion d'un modèle unique d'exercice de la parentalité dans un contexte où l'on prend acte de la diversité des familles et de leur culture et a évoqué le risque de faire violence aux parents et de se

détourner un peu plus de ce que l'on souhaite pourtant préserver, l'intérêt de l'enfant.

M. Didier Le Gall a également expliqué que, en même temps que le conjoint et sa famille, les relations amicales du parent seul s'estompaient aussi parfois, voire disparaissaient, et que le degré d'insertion sociale au sein d'un réseau d'entraide s'affaiblissait et n'était plus, de ce fait, toujours en mesure de compenser la vulnérabilité économique. Or, il a fait observer que le soutien relationnel dont bénéficient les parents gardiens au moment de la rupture, ou par la suite, variait en fonction du milieu social, les mieux positionnés socialement étant aussi ceux qui ont le plus de chances de maintenir leur réseau relationnel et d'obtenir de l'aide de leur entourage.

Il a estimé que, si la dissociation familiale ne précipitait pas tous les parents seuls dans la vulnérabilité économique et relationnelle, la désunion apparaissait néanmoins, notamment pour les moins bien dotés, comme un des nouveaux risques familiaux, d'autant plus qu'il n'était pas certain que, même dans les milieux les mieux pourvus, la séparation parentale n'ait aucune incidence. Il a ainsi cité des travaux qui montrent que, quel que soit le milieu social, la rupture du couple parental est associée à une réussite scolaire plus faible chez l'enfant.

Abordant la question des familles recomposées, **M. Didier Le Gall** a rappelé les problèmes juridiques, psychologiques ou encore pratiques que connaissent ces familles issues d'une ou de deux unions fécondes défaites, au niveau de leur fonctionnement quotidien. Il a indiqué qu'entre 1990 et 1999, le nombre des familles recomposées s'était accru de près de 10 %, passant de 646 000 en 1990 à 708 000 en 1999, soit 8 % des familles ayant au moins un enfant de moins de 25 ans. Il a ainsi précisé qu'aujourd'hui 1,1 million d'enfants de moins de 25 ans vivaient avec l'un de leurs parents et un beau-parent – 63 % avec leur mère et son nouveau compagnon, et 37 % avec leur père et sa nouvelle compagne – alors que 513 000 vivaient avec leurs deux parents et des demi-frères ou soeurs et que 1,6 million d'enfants de moins de 25 ans étaient ainsi concernés par la recomposition familiale.

Il a rappelé que, si vivre avec un beau-parent n'était pas nouveau, dans le passé ces situations étaient issues du veuvage, alors qu'elles résultaient aujourd'hui de la séparation conjugale : or, à la différence du veuvage où le beau-parent vient, d'une certaine manière, occuper une place « vacante », la désunion fait de celui-ci un acteur supplémentaire du contexte familial. Il a ainsi expliqué que le rôle du beau-parent ne pouvait, dès lors, se jouer exclusivement sur le mode de la substitution. Il a fait observer que la recomposition de la famille à la suite d'une désunion, avec enfant(s) de la précédente union, nécessitait de revoir l'organisation familiale selon des modèles inédits de comportement, notamment en ce qui concerne les devoirs et obligations des acteurs, et que, dans une société où le modèle nucléaire reste la référence, ces familles ne disposaient pas de modèles de conduite préétablis pour gérer leur spécificité, y compris dans le cadre du remariage.

Il a mis en évidence le relatif silence du code civil au sujet des familles recomposées, tout particulièrement pour ce qui concerne la prise en compte des liens entre beau-parent et beaux-enfants. Il a également constaté qu'au niveau du langage courant, ces acteurs ne disposaient pas de vocables adéquats pour s'interpeller, les termes « parâtre » et « marâtre », étymologiquement appropriés pour le nouveau conjoint du parent gardien, étant tombés en désuétude en raison des représentations négatives liées aux remariages après veuvage. Reprenant à son compte les analyses d'Irène Théry, il a noté que la marâtre était représentée comme ne pouvant posséder l'instinct maternel, mais que le parâtre était, en revanche, un peu moins stigmatisé car sa venue contribuait souvent à re-stabiliser économiquement le foyer de la mère seule.

Par ailleurs, **M. Didier Le Gall** a fait observer que, à la suite du divorce, c'étaient majoritairement les femmes qui vivaient avec des enfants, mais que celles-ci reformaient moins fréquemment un couple, un homme ayant 23 % de chances de plus qu'une femme de revivre en couple, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Il en a déduit que l'enfant du divorce avait, de ce fait, plus de chances d'être confronté à une recomposition familiale du côté de son père que de sa mère et a indiqué que les enfants de « premier lit » ont plus fréquemment une « belle-mère par intermittence » qu'un « beau-père au quotidien ». Or, il a constaté que ces foyers comprenant une « belle-mère par intermittence », bien que statistiquement plus nombreux, étaient moins « visibles » que les autres familles recomposées.

Il a indiqué que s'était posée avec acuité la question de savoir s'il fallait ou non offrir aux familles recomposées un cadre juridique adapté à leur situation, le principal point portant, à partir du début des années 1990, sur la reconnaissance éventuelle d'un « statut de beau-parent ». Il a considéré que le problème du partage de l'autorité parentale entre parents et beaux-parents paraissait délicat à trancher, les parents séparés assumant conjointement l'exercice de l'autorité parentale, d'autant plus que l'hétérogénéité des secondes unions rendait vaine toute recherche a priori d'un cadre juridique adapté, la majorité des re compositions familiales après divorce ayant d'ailleurs pour cadre une cohabitation, et non un remariage.

M. Didier Le Gall a fait observer que, du fait de l'augmentation du nombre des familles recomposées, le rôle de beau-parent avait gagné en visibilité et que, en dehors de tout encadrement juridique, il tendait aujourd'hui à s'instituer sous la forme d'un lien électif pouvant s'apparenter à un « amical parrainage », c'est-à-dire un lien social, certes inédit, mais qui semble s'ériger comme référence dès lors que le beau-parent a un rôle éducatif qui ne concurrence pas les fonctions dévolues à la parenté en ce domaine. Il a néanmoins constaté que ce rôle « quasi parental » n'advenait et ne s'imposait en tant que tel qu'au terme d'une co-résidence prolongée.

Il a estimé qu'aujourd'hui, la question de la reconnaissance du beau-parent s'inscrivait dans un cadre plus large, celui de la pluriparentalité, car les

familles recomposées n'étaient pas les seules à ajouter des « parents sociaux » aux « parents par le sang », et a constaté que des relations parentales avec des enfants dont les parents ne sont pas les géniteurs étaient à l'oeuvre dans un nombre croissant de familles.

M. Didier Le Gall a fait observer que, si l'élection affective avait de plus en plus droit de cité dans la parenté aujourd'hui, notre système de filiation n'était guère enclin à reconnaître ces coparentalités, en raison de la prégnance de la norme de l'exclusivité de la filiation. Il s'est dès lors interrogé sur le rôle des parents « en plus », surtout lorsque ceux-ci jouent à l'évidence un rôle actif auprès des enfants. Il a cité le récent rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la famille et les droits de l'enfant qui suggère que les parents aient « la possibilité de donner à un tiers (dont le beau-parent) une « délégation de responsabilité parentale » pour les actes usuels de la vie de l'enfant, soit par acte authentique devant notaire et directement exécutoire, soit par acte sous seing privé homologué par le juge ». Il a estimé que cette proposition permettrait certes de faciliter au quotidien la vie de ces familles et constituerait une petite ouverture allant dans le sens d'une reconnaissance du rôle de beau-parent et, au-delà, de la pluriparentalité, mais a fait observer que l'accord des deux parents serait requis et a craint que ceux qui pourraient en avoir le plus besoin ne puissent s'entendre pour en bénéficier et que ceux qui auto-régulent déjà leurs rapports n'en voient pas l'intérêt.

Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, doyen de la faculté de droit de l'université de Lille II, membre du Haut conseil de la population et de la famille, a estimé qu'en matière de droit de la famille, il était parfois préférable de s'en tenir au statu quo plutôt que d'engager des réformes irréfléchies, faisant observer que les attentes exprimées dans ce domaine l'étaient parfois par des groupes minoritaires, ou sur le mode du non-dit. Elle a ainsi pris l'exemple de la reconnaissance éventuelle d'un « statut du beau-parent » et a considéré que les problèmes pratiques qu'une telle reconnaissance permettrait de résoudre étaient en fait réduits et qu'il convenait de s'interroger sur l'opportunité de confier au beau-parent l'exercice de l'autorité parentale, car les raisons de son manque d'autorité à l'égard de l'enfant de son nouveau conjoint sont en partie objectives. Elle a estimé que l'autorité du beau-père n'était jamais qu'une délégation de celle de la mère et qu'investir le beau-père de l'autorité parentale nécessiterait l'accord des deux parents biologiques, alors que ceux-ci sont précisément dans une situation de désaccord tel qu'il a bien souvent été la cause de la séparation. Elle a noté que l'autorité parentale s'exerçant à deux, les propositions visant à instituer un statut du beau-parent n'ont pour l'instant pas eu de succès, par exemple le parrainage, en 1998, ou la délégation de l'autorité parentale, en 1999.

Elle a expliqué ces échecs successifs par l'existence d'une ambiguïté sur les objectifs poursuivis, l'institution du statut du beau-parent nécessitant, selon elle, l'existence d'un lien de droit au sein du couple, tel que le mariage. Or, elle a fait remarquer que le beau-parent qui vient habiter au domicile du

parent devait être accepté par l'enfant, alors qu'en fait celui-ci le considère souvent comme un intrus, parfois pendant très longtemps. Elle a d'ailleurs indiqué que les enfants vivant au sein d'une famille recomposée quittaient le foyer familial plus tôt que les autres.

S'agissant de la proposition parfois formulée d'un mandat donné au beau-parent lorsque le parent doit s'absenter et lui laisser la garde de son enfant, elle a estimé qu'il nécessiterait un document institutionnalisé, par exemple un acte souscrit devant notaire, ou devant les services de l'état-civil. Elle a ajouté que l'éventualité de la délégation par un parent de son autorité parentale au profit d'un beau-parent nécessitait une décision de justice.

Mme Françoise Dekeuwer-Défossez a fait observer que le juge était souvent obligé de décider en fonction de stéréotypes, alors qu'il était appelé à se prononcer, sans avoir reçu de formation appropriée, sur « l'intérêt de l'enfant », qui n'est pas une question de droit, mais de fait. Rappelant que le père avait très longtemps exercé la puissance paternelle alors que la mère assurait en fait la garde de l'enfant, elle a indiqué les grandes étapes du droit du divorce et du régime de garde des enfants : réforme du divorce en 1975, premier arrêt de la Cour de cassation sur la garde alternée en 1983, reconnaissance de la coparentalité en 1993, loi de mars 2002 autorisant la résidence alternée. Estimant que celle-ci était une « fausse bonne idée » et qu'elle ne pouvait constituer une solution généralisable, elle a rappelé que, lors des débats parlementaires, il avait même été envisagé de rendre obligatoire la résidence alternée, cette proposition ayant notamment pour origine, d'après elle, l'influence du lobby des pères.

Elle a considéré que la résidence alternée illustre le paradigme, selon elle erroné, de la possibilité d'une séparation des parents qui n'aurait pas de conséquences défavorables pour les enfants, alors qu'il s'agit toujours d'une situation très délicate à gérer. De ce point de vue, elle a souhaité une plus grande lucidité et estimé qu'il fallait avoir le courage de dire qu'il est parfois plus satisfaisant pour un enfant de rester avec un seul parent.

Mme Françoise Dekeuwer-Défossez a également dénoncé un autre paradigme consistant à supposer que la séparation d'un couple permettrait à chacun de reprendre son autonomie, alors qu'il existe des femmes qui sont économiquement dépendantes de leur conjoint et pour lesquelles le divorce est lourd de conséquences. Elle a estimé que la société contribuait à entretenir ces situations sous différentes formes, citant le congé parental, qui peut devenir, selon elle, une mesure dangereuse dès lors que la séparation du couple est juridiquement aisée, ainsi que le projet, parfois évoqué, de congé filial qui permettrait à des personnes, en fait essentiellement à des femmes, de s'occuper de leur(s) parent(s) âgé(s). Elle s'est dès lors interrogée sur la portée effective de l'autonomie des femmes. Elle a conclu en appelant de ses vœux une démarche faisant davantage de place au réalisme et moins à l'idéologie.

Un débat général s'est ensuite instauré.

M. Stéphane Clerget a fait observer que de grandes difficultés pour les enfants pouvaient également apparaître à l'occasion d'une garde exercée par un seul parent, et non seulement au cours d'une résidence alternée. Estimant qu'un mauvais mari pouvait quand même être un bon père, il a insisté sur le droit de ce dernier à voir ses enfants vivant avec leur mère, dans l'intérêt même de ceux-ci.

En réponse à une interrogation portant sur le rôle social de la mère, **M. Didier Le Gall** a estimé qu'il existait une sorte de consensus social, manifestant la domination masculine, selon lequel une mère de famille devait avant tout demeurer une mère, plutôt que de continuer à exister en tant que femme.

M. Stéphane Clerget a ajouté que la manière dont les enfants voient vivre leur mère influe sur la façon dont les futures femmes vont vivre leur vie adulte.

Mme Annie David a dit partager les différents points de vue exprimés sur la résidence alternée, qui constitue une solution intéressante mais qui ne peut être généralisée et demande une appréciation par le juge au cas par cas. Elle a fait observer que la paupérisation des femmes se retrouvant seules était accentuée par les inégalités professionnelles existant sur le marché du travail. Considérant que l'intérêt de l'enfant devait toujours être privilégié, elle a jugé que l'enfant ne devait en principe pas être séparé de son père, même s'il convenait naturellement de prendre en considération un contexte de violences au sein du couple. Enfin, elle a appelé de ses vœux une évolution de la société qui prenne mieux en compte la progression du nombre de familles monoparentales et recomposées, les femmes élevant seules leurs enfants étant encore trop souvent stigmatisées.

M. Stéphane Clerget a considéré qu'un homme violent démontrait son incompetence à exercer son autorité de père et qu'un enfant ne pouvait être confié qu'à un parent compétent pour s'en occuper.

Mme Jacqueline Phelip a réaffirmé qu'il n'était pas question d'exclure le père de l'éducation de son enfant. Elle a approuvé l'autorisation de la résidence alternée par la loi de mars 2002, mais elle a fait remarquer que les enfants pouvaient mal supporter une résidence alternée, même bien organisée. Elle a par ailleurs estimé que les mères dont les enfants ne vont pas bien ne cherchaient pas à refaire leur vie, dans la mesure où elles ne se sentaient pas disponibles pour le faire.

Mme Hélène Luc a estimé que le développement de la précarité constituait un obstacle à l'épanouissement des couples. Elle a déclaré avoir apprécié les propos tenus sur la résidence alternée, et a noté que le juge ne devrait jamais prendre parti pour le père ou la mère, d'autant plus que la plupart des enfants n'acceptaient jamais la séparation de leurs parents. Elle a constaté la difficulté pour le juge de se prononcer sur le bien-fondé d'une résidence alternée et s'est demandé si une telle décision ne devrait pas être

prise par deux juges. Enfin, elle a considéré que les femmes qui prennent des responsabilités le faisaient généralement pour leurs enfants.

Mme Janine Rozier, après avoir salué la qualité de l'ensemble des interventions, a estimé préférable de parler de complémentarité, plutôt que de stricte égalité, entre homme et femme. Elle a considéré qu'un couple était une relation contractuelle engageant l'honneur de ses membres, et non la réunion de deux égoïsmes. Elle a conclu sur la responsabilité des parents, que les procédés de contrôle des naissances rendent encore plus grande aujourd'hui.



**Audition de Mme Fatima Lalem,
membre du bureau national du Mouvement français
pour le planning familial**

(Mardi 21 mars 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Après avoir prié de bien vouloir excuser l'absence de Mme Françoise Laurant, présidente du Mouvement français pour le planning familial, empêchée, **Mme Fatima Lalem** a indiqué qu'elle avait une formation de sociologue et qu'elle était plus particulièrement chargée, au sein du Mouvement, des dossiers relatifs à l'éducation à la sexualité et à la contraception. Elle a rappelé que le Planning familial avait récemment fêté son 50^e anniversaire et que cette célébration avait été l'occasion de débattre de nombreuses questions de société avec l'ensemble des partenaires du Planning. Elle a ainsi noté qu'une table ronde avait été organisée sur le thème des acquis du féminisme, dont certains demeurent fragiles, à l'exemple du droit à l'avortement, actuellement remis en cause dans certains Etats américains ainsi que dans plusieurs pays européens, voire en France, de façon indirecte, comme l'avait montré le débat sur l'amendement dit « Garraud », qui tendait à permettre l'indemnisation des femmes enceintes ayant perdu leur enfant dans un accident de la circulation. Elle a également fait observer que, si la grande majorité de la population française était attachée à l'interruption volontaire de grossesse (IVG), certains droits des femmes étaient bafoués, citant les violences sexistes et le sexisme en général, dont l'acuité est réelle dans certaines banlieues. A cet égard, elle a rappelé qu'une femme mourait tous les quatre jours sous les coups de son conjoint ou compagnon et s'est félicitée de l'adoption récente d'une proposition de loi d'initiative sénatoriale tendant à renforcer la lutte contre les violences au sein du couple, même si elle a estimé que le volet prévention, notamment dès le plus jeune âge, restait à élaborer.

Elle a fait observer que la monoparentalité concernait très majoritairement des femmes qui doivent élever seules leurs enfants. Elle a regretté que certains acteurs sociaux aient souligné la carence éducative de ces mères dans les violences urbaines qui ont touché la France en novembre 2005 et a indiqué qu'il n'existait aucun lien déterminant entre la structure familiale monoparentale et les difficultés connues ou causées par les enfants, telles que la délinquance juvénile. Elle a estimé qu'il convenait plutôt de rechercher ce lien dans la situation économique et sociale des femmes vivant en situation de monoparentalité.

Mme Fatima Lalem a indiqué que le Planning familial, grâce aux groupes de parole qu'il organise, par exemple sur la contraception et la prévention du sida, rencontrait de nombreuses femmes en difficulté, aussi bien

dans les banlieues que dans des zones rurales isolées. Elle a constaté que le principal enseignement à tirer de cette expérience consistait à porter une attention particulière à l'accompagnement de ces femmes, et notamment aux mères de familles monoparentales, en particulier en matière d'activités périscolaires, car beaucoup d'entre elles sont confrontées à la gestion du temps partiel subi. Elle a également insisté sur la nécessité d'aborder la question des rythmes de vie et celle de la prise en charge de la petite enfance, la France ayant, selon elle, un retard considérable dans ce domaine, qui accentue les difficultés quotidiennes des familles monoparentales.

Enfin, elle a indiqué que, lors de son dernier congrès, le Mouvement français du planning familial avait adopté une motion d'orientation abordant les droits des parents homosexuels et réclamant la levée des discriminations dont les couples de même sexe continuent d'être les victimes.

Mme Gisèle Gautier, présidente, évoquant l'« amendement Garraud », finalement retiré, a insisté sur le fait qu'il ne visait absolument pas à remettre en cause l'IVG.

Par ailleurs, elle a annoncé que la délégation entendrait très prochainement des représentants de l'association des parents gays et lesbiens et a noté que, dans une décision récente, la justice n'avait pas reconnu le bénéfice du congé de paternité à un couple de femmes élevant un enfant.

Mme Fatima Lalem a estimé que l'attribution de droits parentaux à un couple homosexuel ne paraissait pas illégitime, un tel couple partageant les rôles éducatifs des parents comme un couple hétérosexuel. A cet égard, elle a regretté que la loi, élaborée pour les couples et parents hétérosexuels, occulte la situation des homosexuels envers les enfants, ce qui peut paraître paradoxal depuis l'institution du pacte civil de solidarité.

Mme Annie David a estimé que la vigilance s'imposait sur les acquis du féminisme, et a fait observer que l'inquiétude exprimée à l'occasion de la discussion de l'« amendement Garraud » apparaissait légitime, compte tenu des intentions des associations qui étaient favorables à cet amendement.

Elle a insisté, par ailleurs, sur la nécessité d'accorder à toute personne salariée les moyens effectifs d'élever ses enfants. S'agissant de la prise en charge de la petite enfance, elle a fait part de sa méfiance à l'égard des mesures qui tendent à favoriser le congé parental, celui-ci étant, en pratique, quasiment toujours pris par la femme, qui risque de ce fait de se retrouver dans une situation de précarité en cas de rupture du couple. Afin d'améliorer la prévention des violences envers les femmes, elle a appelé de ses vœux le développement de la formation des enseignants à la lutte contre les stéréotypes sexués, dès l'école maternelle. Enfin, elle a également réfuté le lien parfois établi entre la monoparentalité et la délinquance.

Mme Hélène Luc a d'abord exprimé sa gratitude envers le Planning familial pour le travail qu'il accomplit. Evoquant le drame vécu par la jeune Sohane, brûlée vive à Vitry-sur-Seine, elle a rappelé l'expérience menée au

niveau des collèges, en collaboration avec l'inspection académique du Val-de-Marne, pour insister sur l'importance du caractère précoce de la prévention des violences sexistes. Elle a déploré la pénurie de logements, en particulier en région parisienne et dans les grandes villes, qui entraîne des difficultés supplémentaires pour les femmes qui élèvent seules leurs enfants. Elle a qualifié d'« encourageantes » les statistiques qui démontrent l'inexistence d'un lien entre la monoparentalité et la délinquance des enfants et a noté que de nombreuses femmes élevant seules leurs enfants s'investissaient dans la vie associative ou syndicale. Elle s'est interrogée sur la possibilité de recourir davantage à la télévision pour réaliser des émissions éducatives sur les familles monoparentales et recomposées. Enfin, elle s'est enquis de l'évolution de la contraception chez les jeunes filles, notant que le Norlevo, médicament destiné à une contraception d'urgence, serait utilisé de plus en plus fréquemment et pour une fonction qui n'était pas la sienne.

Mme Fatima Lalem a estimé que les familles monoparentales et les familles recomposées étaient confrontées à des difficultés différentes, la recomposition familiale pouvant provoquer une crise, en particulier au moment de l'adolescence. Sur la question de la contraception médicamenteuse sans hospitalisation, qui existe depuis 2004, elle a indiqué que le Planning familial effectuait un travail important, en relation avec les médecins. Elle a néanmoins regretté que les centres de planification n'aient pas pour mission d'effectuer des IVG médicamenteuses, qui sont actuellement réalisées dans ces centres de façon très limitée, par exemple dans le département de la Seine-Saint-Denis.

Mme Annie David a estimé que les missions des centres de planification devraient être étendues et que la solution la plus efficace pour ce faire consisterait en un conventionnement avec le conseil général. Elle a également regretté que les IVG médicamenteuses ne puissent être réalisées que par des médecins libéraux, ce qui oblige les femmes qui y recourent à leur régler directement leurs honoraires. Elle s'est aussi interrogée sur la possibilité d'administrer des médicaments moins coûteux dans les centres de planification.

Mme Fatima Lalem a insisté sur la nécessité pour les centres de planification de disposer de personnels bien formés et en nombre suffisant. Elle a indiqué que le Norlevo devait être prescrit à des fins de contraception d'urgence, mais que son efficacité n'était pas totale, la marge de risque étant évaluée à 5 %. Elle a précisé que cette contraception d'urgence était une stratégie de rattrapage : s'il n'y a pas de risque pour la santé à la prendre plusieurs fois, elle ne peut remplacer une contraception régulière. Elle a donc souhaité que les pharmaciens, en particulier, orientent les jeunes filles vers les centres de planification.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a indiqué qu'un appel à témoignages avait été lancé en vue d'un prochain numéro de l'émission télévisée « Ça se discute », consacré aux familles recomposées. Elle a ensuite

souhaité savoir à quelles difficultés étaient principalement confrontées les mères de familles monoparentales.

Mme Fatima Lalem a indiqué que les difficultés évoquées par ces femmes dépendaient fortement de leur situation économique et sociale. Elle a estimé que l'accent devait être porté sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur la question des rythmes de vie, et en particulier l'adaptation des horaires des crèches et des écoles au travail des femmes, la précarisation des horaires de travail engendrant des coûts importants en termes de garde d'enfants.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a rappelé que Mme Catherine Vautrin avait annoncé l'élaboration d'un projet de loi destiné à lutter contre la précarité du travail des femmes, le temps partiel notamment, en collaboration avec les services du ministère du travail. Elle s'est interrogée sur la difficulté, rencontrée par les femmes élevant seules leurs enfants, à refaire leur vie, plus grande que pour les hommes après une séparation.

Mme Fatima Lalem a indiqué que les conditions de vie de ces femmes étaient la source d'un stress important et qu'elles leur laissaient peu de place pour leur vie personnelle, ce qui constitue une grande différence avec les hommes. Elle a toutefois estimé que les hommes étaient également l'objet de fortes contraintes, prenant davantage la forme d'une importante pression professionnelle, et que beaucoup d'entre eux pourraient être intéressés par un rééquilibrage de leur vie professionnelle et de leur vie privée, au bénéfice de leur épanouissement personnel.



**Audition de Mme Mireille Brioude, membre,
de M. Mathieu Peycéré, responsable juridique,
et de M. Franck Tanguy, porte-parole,
de l'Association des parents et futurs parents gays et lesbiens (APGL)**

(Mardi 28 mars 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Mme Mireille Brioude, membre de l'Association des Parents et futurs Parents Gays et Lesbiens (APGL), a tout d'abord présenté cette association fondée en 1986 à l'initiative d'un groupe de pères gays divorcés qui, après s'être progressivement développée, compte aujourd'hui 1 600 membres.

S'agissant des activités de l'APGL, elle a notamment mentionné deux colloques tenus en 1997 et en 1999, ainsi qu'une conférence internationale sur l'homoparentalité organisée en octobre 2005.

Puis elle a défini le terme « d'homoparentalité » qui désigne, selon elle, toutes les situations familiales dans lesquelles au moins un adulte s'autodésignant comme homosexuel est le parent d'au moins un enfant.

Mme Mireille Brioude a indiqué qu'au plan statistique il n'existait pas de recensement officiel des familles homoparentales, mais que, sur une base prospective, on pouvait en dénombrer environ 100 000, le nombre d'enfants élevés au sein de ces familles avoisinant 200 000.

Elle a ensuite présenté une typologie distinguant cinq formes de familles homoparentales regroupées en deux grandes catégories, pluriparentale ou biparentale.

S'agissant des structures pluriparentales, elle a tout d'abord mentionné celles qui s'organisent autour d'enfants nés d'une union hétérosexuelle antérieure, le parent gardien vivant avec une personne de même sexe après séparation d'avec l'autre parent biologique. Elle a assimilé ces structures à des familles recomposées où se pose le problème du statut, ou plutôt de l'absence de statut, du beau-parent.

Puis elle a présenté le cas de la « coparentalité » où la famille est composée d'un père et d'une mère biologiques ayant chacun une compagne ou un compagnon, l'éducation de l'enfant faisant alors l'objet d'un accord qui prévoit un mode de garde réparti entre les deux couples de parents, exactement comme le font des parents divorcés.

Mme Mireille Brioude a ensuite analysé trois formes de structure biparentale, en commençant par celle où les enfants sont nés d'une insémination artificielle avec donneur. A ce sujet, elle a précisé que la loi

française interdisait cette forme de conception aux lesbiennes et aux célibataires. Elle a indiqué que les enfants étaient, dans ces conditions, conçus à l'étranger, en Belgique, Hollande, Angleterre ou Espagne, et vivaient entourés de leur mère biologique et de la compagne de celle-ci, qui s'investit dans leur éducation sans aucun statut légal. Elle a fait observer qu'en cas de décès de la mère biologique, rien ne garantissait à l'enfant de pouvoir rester avec sa seconde mère qui l'avait pourtant élevé et, qu'en cas de fratrie constituée dans le même contexte, aucune garantie n'existait pour maintenir sa cohésion ultérieure. Elle a précisé que les seules solutions juridiques à ce problème, selon elles insuffisantes, étaient le recours à la tutelle testamentaire ou, depuis une jurisprudence récente, la possibilité de demander le partage de l'autorité parentale.

Elle a indiqué qu'une seconde forme de structure biparentale était constituée par l'adoption : l'agrément étant, en pratique, refusé en cas d'homosexualité avérée de l'adoptant, l'adoption est alors obtenue sous couvert de célibat et ne permet aucune reconnaissance du parent partenaire impliqué dans la démarche initiale.

Elle a enfin évoqué la « maternité pour autrui », abusivement appelée maternité par mère porteuse, qui pouvait être la solution choisie par un couple d'hommes pour concevoir, toujours à l'étranger, un enfant, en précisant que, dans ce cas, le compagnon du père n'avait lui non plus aucun statut légal.

Mme Mireille Brioude a fait observer que ces formes diverses de parentalité désignées sous le vocable unique de « famille homoparentale » constituaient, au regard de la loi, des formes atypiques de foyer. Elle a souligné que l'essentiel des revendications des « homoparents » se ramenait à des réformes juridiques, nécessitant au préalable de clarifier un certain nombre de problématiques d'ordre moral, intellectuel et idéologique.

Elle a regretté que l'adoption du pacte civil de solidarité (PACS) en novembre 1999 se soit faite au détriment des couples homosexuels vivant avec des enfants, qui revendiquaient une reconnaissance juridique.

Puis elle a brossé un panorama de nombreuses études et recherches en psychologie tendant à confirmer le fait que les familles homoparentales n'ont plus à justifier de l'équilibre psychique de leurs enfants, mais qu'elles constituent une sorte de champ d'expérimentation de la pluriparentalité.

Mme Mireille Brioude a observé que, le débat ayant évolué grâce à ces études et ces réflexions, les familles homoparentales étaient devenues, au fil des années, plus visibles et plus nombreuses, certains parlant de « gayby boom ». Elle a ajouté que l'image de l'enfant déstructuré uniquement à cause de sa particularité familiale était en passe de devenir un fantasme ne correspondant pas aux réalités et aux témoignages, maintenant publiés, d'enfants élevés par des parents gays. Elle a noté que les homoparents rencontraient les mêmes problèmes que les autres parents et constaté que la famille homoparentale, visible et bien assumée, ne faisait plus peur.

Mme Mireille Brioude a souligné que les principales difficultés rencontrées par ces familles étaient de deux ordres : d'une part, l'homophobie latente ou déclarée d'une partie de la société qui rend nécessaire un dialogue des homoparents avec leur entourage, leurs propres parents, ainsi qu'avec les professionnels de santé et de l'éducation et, d'autre part, le problème de la reconnaissance juridique des homoparents. Elle a sur ce dernier point considéré que la France était désormais, avec l'Italie, isolée parmi les pays européens occidentaux qui ont généralement adopté des formes légales d'union des couples homosexuels, en étendant les prérogatives de cette union à leurs enfants. Elle a ajouté que plusieurs Etats américains avaient institutionnalisé les unions de couples gays en organisant l'adoption, la transmission du patrimoine et l'autorité parentale partagée. Elle a également observé que, depuis 2002, le Québec protégeait les citoyens homosexuels vivant avec des enfants et leur autorisait l'adoption. Elle a estimé que, dans ces pays, le droit évoluait, non plus en fonction du primat du biologique, mais conformément à une éthique de l'engagement et de la responsabilité.

Elle a conclu en considérant qu'il serait souhaitable que la législation évolue pour permettre aux enfants d'être protégés juridiquement et socialement des accidents de la vie et de se sentir comme les autres en assumant leur différence de milieu familial.

Puis **M. Mathieu Peycére, responsable juridique de l'association**, a souhaité mettre l'accent sur quelques aspects des discriminations entre hommes et femmes, ainsi que sur les familles recomposées, en se fondant sur son expérience de juriste au service de l'APGL. Il a estimé, de manière générale, que la focalisation de la loi française sur la dimension biologique de la parentalité ralentissait l'émergence de la prise en compte des réalités pratiques dans notre système juridique. Il a fait observer que des progrès législatifs simples permettraient une meilleure adaptation à la réalité en soulignant que l'amélioration de la sécurité juridique des adultes permettait également de protéger, par ricochet, les enfants.

A ce titre, il a estimé que le mariage homosexuel constituerait une des solutions les plus simples et les mieux adaptées. En effet, – a-t-il précisé – le mariage permet l'adoption et, en outre, clarifie la situation du beau-parent homosexuel à l'égard des enfants du conjoint. En revanche, il a rappelé que les tribunaux refusaient aujourd'hui systématiquement l'adoption simple par le compagnon homoparental.

Il a ensuite souligné l'importance qui s'attache à trouver un meilleur équilibre entre les parents biologiques et le « parent social », en précisant que le dispositif de la loi du 4 mars 2002 relatif au partage de l'autorité parentale constituait un premier pas dans ce sens. Il a cependant rappelé que le juge conservait la possibilité de ne pas accorder ce partage de l'autorité parentale, notamment à la compagne de la mère biologique. Il a déploré les effets potentiellement néfastes pour l'enfant d'une telle décision du juge le privant de la possibilité d'avoir un second repère parental et posant des problèmes pratiques, par exemple dans le cas où le « parent social » doit accompagner

l'enfant lors d'une sortie du territoire ou pour une intervention médicale. Il a insisté, à ce titre, sur la nécessité d'une reconnaissance juridique et sociale des deux parents, dans l'intérêt de l'enfant et de la structuration de la famille.

Evoquant ensuite les possibilités de droit de visite susceptible d'être accordé au conjoint non parent en cas de séparation, **M. Mathieu Peycé** a estimé nécessaire de s'inspirer de ce mécanisme pour élaborer un statut du beau-parent et pacifier les séparations, en tenant compte de la mobilité accrue des familles.

A propos de l'adoption simple, il a regretté que les tribunaux l'interdisent, en pratique, au compagnon homoparental, ce qui condamne l'un des membres du couple homosexuel à la solitude, au moins juridique, à l'égard de ses enfants.

S'agissant de la persistance des discriminations entre hommes et femmes, il a rappelé la jurisprudence récente écartant la compagne d'une mère du bénéfice du congé de paternité, en estimant que ce congé était pourtant nécessaire du point de vue de l'égalité entre les sexes, mais aussi dans l'intérêt de l'enfant et pour faciliter la vie du couple.

Résumant son propos, il a souligné qu'une évolution législative dans ce domaine aurait le mérite de clarifier la situation des familles homoparentales, dans l'intérêt des enfants et des adultes qui en prennent soin. Il a d'ailleurs fait observer que, du point de vue de l'administration fiscale ou de la sécurité sociale, ces familles n'étaient que rarement considérées comme monoparentales, alors qu'elles l'étaient juridiquement.

Un débat s'est ensuite instauré.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a interrogé les intervenants sur leurs réflexions et leurs demandes précises en matière de statut des beaux-parents.

M. Mathieu Peycé a estimé que les familles homoparentales avaient, en grande partie, les mêmes préoccupations que l'ensemble des familles recomposées hétérosexuelles, à cette différence près que deux homosexuels ne peuvent pas se marier en l'état actuel du droit. Il a donc souhaité une clarification générale du rôle des beaux-parents.

Mme Mireille Brioude a précisé qu'en cas de séparation, la garde des enfants était rarement confiée à un parent qui s'avère être homosexuel.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a rappelé que des objections avaient été émises par certains juristes à propos de la définition d'un statut des beaux-parents, notamment au regard des complications que peuvent entraîner les recompositions familiales successives.

M. Mathieu Peycé a répondu que le partage de l'autorité parentale pouvait se faire et se défaire et a fait observer que le mariage était également soumis au risque d'une éventuelle rupture. Pour illustrer la souplesse du droit

de la famille, il a signalé que l'adoption simple pouvait être révoquée pour des motifs graves, et notamment en cas de changement de partenaire.

Puis il a insisté sur la nécessité de solenniser certains actes pour structurer les familles et l'autorité des adultes, en faisant observer que les récents événements de violence urbaine traduisaient notamment un défaut de points de repères familiaux.

M. Franck Tanguy, porte-parole de l'association, a pour sa part combattu le préjugé selon lequel les couples homosexuels se sépareraient plus fréquemment que les couples hétérosexuels.

Mme Mugnette Dini, après avoir constaté que certains enfants vivaient dans des couples homosexuels, s'est tout d'abord interrogée, en matière de terminologie notamment, sur la question de savoir s'il était normal de dire à un enfant qu'il a deux pères ou deux mères. Elle s'est dite perturbée par cette situation, en se demandant si les enfants ne pouvaient pas l'être à plus forte raison. Puis elle a évoqué les difficultés juridiques communes à toutes les familles recomposées.

Mme Mugnette Dini a ensuite rappelé qu'il était particulièrement traumatisant pour un enfant d'avoir été abandonné et adopté et s'est demandé si l'adoption par un couple homoparental ne pourrait pas constituer une perturbation supplémentaire de son équilibre.

S'agissant de la terminologie employée par l'enfant dans le cadre d'une famille homoparentale, **Mme Mireille Brioude** a indiqué que, dans certaines familles lesbiennes, l'enfant pouvait appeler « maman » à la fois la mère biologique et sa compagne, tandis que, dans d'autres familles, celle-ci pouvait être appelée par son prénom, notamment si le couple lesbien est de formation plus récente. Elle a précisé qu'en tout état de cause, il ne s'agissait pas de mentir à l'enfant sur la façon dont il a été conçu, mais de constater qu'il est élevé par deux personnes. Puis elle a constaté que, dans la pratique, les enfants parvenaient eux-mêmes à trouver la terminologie qui leur est la plus confortable.

M. Mathieu Peycére a, pour sa part, indiqué que l'APGL n'avait aucun credo précis, ni aucune consigne autoritaire en la matière. Puis il a fait observer que, dans la réalité vécue, les enfants opéraient eux-mêmes un travail d'ajustement terminologique.

Evoquant l'épisode au cours duquel l'enfant se trouve nécessairement confronté à la société, il a indiqué que les nombreuses études effectuées sur le sujet faisaient apparaître que les enfants vivant avec des couples homosexuels ne présentaient pas de traumatisme particulier.

Par ailleurs, il a regretté que l'adoption par un couple homosexuel puisse être considérée comme à l'origine d'un traumatisme, sur le même plan que le traumatisme de l'abandon, en estimant que le facteur essentiel n'était pas l'orientation sexuelle des parents adoptifs, mais l'affection qui est portée à l'enfant.

Mme Muguet Dini a précisé qu'en dehors de toute considération sur l'orientation sexuelle des parents, son expérience en matière de délivrance d'agrément pour l'adoption la conduisait à insister sur l'importance de donner à l'enfant un référent homme et un référent femme dans son entourage, ce qui conduit généralement à prendre des précautions pour confier un enfant à un célibataire.

Mme Mireille Brioude a précisé que cet argument était invoqué de manière systématique et que son association travaillait à montrer que ce facteur hétérosexuel n'était pas essentiel à la structuration de l'enfant, tout en soulignant le rôle fondamental de l'affection qui lui est portée.

M. Mathieu Peycé, citant le résultat d'un certain nombre d'études, a indiqué que les enfants élevés par deux femmes trouvaient très tôt des références stables : leurs jeux ne se distinguent pas de ceux des autres enfants et ils ne présentent pas de tendance particulière à devenir homosexuels eux-mêmes, ce qui constitue des indices assez significatifs.

Mme Muguet Dini a fait observer que les enfants abandonnés se trouvaient fréquemment dépourvus de repères et qu'il lui semblait préférable de les confier à une famille hétérosexuelle. Elle a ajouté que l'adoption comportait toujours un risque et a constaté qu'en pratique, les échecs étaient plus fréquents en cas d'adoption par un parent célibataire.

Elle a précisé qu'en France, très peu d'enfants étaient proposés à l'adoption et que l'adoption était très difficile à obtenir à l'étranger par un célibataire ou par un couple homosexuel.

M. Franck Tanguy, après avoir analysé les préjugés défavorables aux familles homoparentales et estimé souhaitable de tenir compte avant tout de l'intérêt de l'enfant, a indiqué que seuls trois pays au monde acceptaient, à l'heure actuelle, l'adoption par un parent célibataire.

Evoquant la perspective d'une évolution de ce contexte juridique, il a souhaité que la France puisse prendre des mesures d'avant-garde en matière d'adoption par des parents homosexuels.

Mme Christiane Kammermann s'est déclarée, au risque de décevoir les intervenants, opposée à la parentalité homosexuelle, en évoquant à la fois ses convictions religieuses et personnelles.

Elle s'est, en revanche, déclarée pleinement favorable à l'adoption des enfants abandonnés, en évoquant les actions qu'elle avait pu conduire pour leur venir en aide.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a salué le courage de Mme Christiane Kammermann dans l'expression de ses convictions.

M. Mathieu Peycé a indiqué qu'il comprenait parfaitement ce point de vue, en rappelant que de nombreux homosexuels étaient passés par une phase au cours de laquelle ils avaient estimé impossible à des couples de même sexe d'élever des enfants. Il a cependant considéré que la meilleure

démonstration a contrario consistait à observer des situations vécues par des enfants élevés dans des conditions normales par des couples homosexuels, constatant que dans la pratique ces enfants étaient des enfants « comme les autres ».

Mme Christiane Kammermann a estimé qu'il était particulièrement difficile pour ces enfants d'être « comme les autres ».

M. Frank Tanguy, citant Mme Elisabeth Roudinesco, a considéré que les enfants de parents homosexuels étaient dans une situation comparable à celles des enfants de parents divorcés il y a plusieurs décennies. Puis il a évoqué les transformations de la cellule familiale qui, aujourd'hui, contribuent à une meilleure acceptation des différences.

Mme Christiane Kammermann a rappelé que les enfants de parents divorcés avaient un père et une mère, ce qui n'est pas le cas des enfants vivant dans des familles homoparentales.

M. Mathieu Peycé a estimé fondamental de s'interroger, de manière générale, sur le caractère traumatisant ou non des séparations ou de la situation familiale sur les enfants, plutôt que de focaliser le débat sur le seul critère de l'homoparentalité. S'agissant des problèmes identitaires, il a rappelé que l'APGL militait de longue date pour la reconnaissance des origines.

Mme Mugette Dini a estimé choquant de considérer comme des parents deux personnes de même sexe, en précisant par ailleurs que, dans les familles recomposées, l'enfant distinguait parfaitement le père et le beau-père, qui n'avait jamais la même place et le même rôle que le père.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est demandé, en analysant ce point de vue, si le point de blocage ne se situait pas dans la terminologie, auquel cas il conviendrait de trouver des termes adéquats pour préciser les rôles respectifs des parents ou des beaux-parents homosexuels.

Puis, interrogé par **Mme Gisèle Gautier, présidente**, sur la création d'un « livret de famille de l'enfant » proposée par l'APGL, **M. Mathieu Peycé** a indiqué que cette proposition correspondait au souci d'une reconnaissance sociale des personnes qui élèvent l'enfant, en clarifiant leur situation, et permettrait également de répondre à un souci de transparence des origines.

Mme Mugette Dini s'est demandé si la révélation des origines ne risquait pas de restreindre le nombre de donneurs.

M. Mathieu Peycé a précisé qu'en Hollande, depuis quelques années, la loi qui permet à l'enfant de connaître ses origines n'assortit cette connaissance d'aucun droit ni pour l'enfant, ni pour le parent.

En réponse à une demande de précision de **Mme Mugette Dini** à l'égard des inégalités en matière de prestations sociales, **M. Mathieu Peycé** a constaté par exemple que les personnes vivant au sein d'un couple

homosexuel n'avaient pas le droit de bénéficier de l'allocation au parent isolé (API).

Mme Gisèle Gautier, présidente, a remercié les intervenants pour la qualité et le caractère concret de leurs propos, tout en leur rendant hommage pour avoir placé au centre de leur analyse le bonheur de l'enfant.



**Audition de M. Marc Guillaume,
directeur des affaires civiles et du Sceau au ministère de la justice**

(Mardi 11 avril 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Après que **Mme Gisèle Gautier, présidente**, eut présenté l'intervenant, **M. Marc Guillaume** a d'abord indiqué que la conception propre au ministère de la justice du droit de la famille suivait un « fil conducteur » consistant à préserver la cohérence d'ensemble de ce droit.

Il a rappelé que le mariage restait le seul fondement juridique de l'institution familiale, même si la loi du 15 novembre 1999 avait reconnu le concubinage dans le code civil et institué une relation contractuelle ouverte aux couples hétérosexuels ou homosexuels, le pacte civil de solidarité (PACS). Après avoir noté qu'environ 170.000 PACS avaient été conclus en six ans, il a indiqué que le rapport établi par le groupe de travail installé par la Chancellerie pour dresser un bilan du PACS avait insisté sur le caractère purement contractuel du PACS qui n'a pas vocation à servir de fondement à une famille. Il a ajouté que la mission d'information sur la famille et les droits des enfants de l'Assemblée nationale avait repris à son compte cette position et a fait observer que le gouvernement avait présenté un certain nombre d'amendements tendant à améliorer le PACS à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif aux successions et libéralités par l'Assemblée nationale.

M. Marc Guillaume a insisté sur le fait que le mariage, qui donne lieu à environ 280.000 célébrations chaque année, demeurait l'institution fondamentale du droit de la famille en France. Il a rappelé que le garde des Sceaux n'était pas favorable à l'adoption par un couple de personnes non mariées, l'adoption ayant pour vocation de donner une famille à un enfant qui en est privé. Or, a-t-il fait remarquer, les concubins forment bien un couple mais non une famille, estimant que la rupture d'un concubinage pouvait survenir à tout moment et s'avérer préjudiciable à l'intérêt de l'enfant adopté. Relevant que le concubinage n'impliquait pas nécessairement l'altérité sexuelle du couple, il a estimé qu'il ne serait pas conforme à l'intérêt de l'enfant de lui donner une filiation ne comportant pas cette altérité. Il a considéré qu'il convenait donc de ne pas modifier les équilibres actuels du code civil, qu'il a jugé satisfaisants. Il a ajouté que, si l'adoption par une personne seule était possible, quoique limitée dans les faits, il s'agissait d'un cas de figure bien spécifique, cette procédure étant le plus souvent utilisée pour permettre à un époux d'adopter l'enfant de son conjoint.

M. Marc Guillaume a ensuite abordé la question de la résidence alternée, instituée par la loi du 4 mars 2002. Il a fait état de premiers éléments statistiques établis à partir d'une enquête auprès des juges aux affaires

familiales, sur la base d'un échantillon représentatif de 7.700 décisions de justice concernant la garde des enfants, dont il ressort que 797 d'entre elles, soit un peu plus de 10 %, ont instauré une résidence alternée. Il a fait observer que la proportion de demandes de résidence alternée demeurait donc assez modeste, et a noté que, dans l'immense majorité des cas, une telle demande était formée par les deux parents, le plus souvent à la suite d'un divorce par consentement mutuel, le juge homologuant une convention des parties dans 95 % des cas. Il a ainsi estimé que ces premiers chiffres démentaient les polémiques parfois évoquées au sujet de la résidence alternée, et a souligné que l'intérêt de l'enfant devait être préservé, grâce à l'appréciation au cas par cas par le juge. Il a par ailleurs considéré qu'il serait très arbitraire de fixer un âge en dessous duquel la résidence alternée serait interdite.

Puis le directeur des affaires civiles et du Sceau a indiqué que les ministres de la justice successifs s'étaient montrés favorables au développement de la médiation familiale, qui permet généralement de parvenir à des décisions négociées. Il a d'ailleurs fait observer que les crédits alloués aux associations de médiation familiale avaient plus que doublé en quelques années et que ces associations étaient incitées à travailler en relation avec la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) afin de favoriser l'accès à la médiation. En revanche, il a estimé qu'un recours obligatoire à la médiation allongerait inutilement les procédures.

M. Marc Guillaume a ensuite noté que les critères de fixation du montant des pensions alimentaires étaient simples et correspondaient aux ressources respectives des parents et aux besoins des enfants. Il a cependant fait observer que les décisions de justice en la matière pouvaient être divergentes selon les juridictions, car les juges n'appliquent pas un barème automatique, ce qui peut parfois faire naître un sentiment d'inégalité. Il a estimé qu'un divorce était généralement une cause d'appauvrissement à la fois des parents et des enfants. Il a expliqué l'existence de décisions de justice fixant le montant de la pension alimentaire à un niveau inférieur à celui de l'allocation de soutien familial (ASF) par la diversité des situations individuelles, certains pères pouvant être amenés à payer une pension alimentaire pour des enfants de plusieurs lits. Il a considéré que, pour parvenir à plus d'équité dans ces décisions de justice, il serait utile que le juge dispose d'outils à la décision fondés sur des indicateurs objectifs, par exemple le coût de l'éducation d'un enfant, et a évoqué l'existence d'expérimentations en ce sens. Il a par ailleurs indiqué que le garde des Sceaux n'était pas favorable à la création d'un fonds de recouvrement permettant de mutualiser le risque des pensions impayées, qui porterait atteinte au principe de la solidarité familiale sur lequel repose l'obligation alimentaire, la solidarité nationale ne pouvant jouer qu'afin d'éviter une extrême précarisation des familles.

Constatant que l'émergence des familles recomposées était une réalité sociale incontournable et posait le problème de la place du beau-parent, **M. Marc Guillaume** a observé qu'il n'existait aucun obstacle juridique à ce qu'un parent donne à un tiers l'autorisation d'effectuer des actes concernant la

vie quotidienne de son enfant, l'intervention du juge n'étant nécessaire qu'en cas de désaccord entre les parents. Il a rappelé que la délégation et le partage de l'autorité parentale, institués par la loi du 4 mars 2002, permettaient de régler les cas où un tel mandat s'avérerait insuffisant, sans porter atteinte au principe de coparentalité. De ce point de vue, il a attiré l'attention sur les risques d'éviction du parent biologique non gardien que pourrait entraîner l'institution d'un statut spécifique du beau-parent.

Un débat s'est instauré à l'issue de cet exposé.

Mme Janine Rozier a rappelé que certains pédopsychiatres évoquaient les « ravages » que la résidence alternée était susceptible de provoquer chez les enfants, ce mode de garde pouvant constituer une cause de fragilité pour des enfants qui ne se sentent plus chez eux ni chez leur mère, ni chez leur père. Elle a fait observer que la résidence alternée était généralement choisie par les personnes les plus aisées, qui peuvent de surcroît avoir recours en permanence à une nourrice accompagnant l'enfant. Par ailleurs, elle s'est dite favorable au développement de la médiation familiale, qui permet à des parents divorcés de renouer le dialogue sur l'essentiel, c'est-à-dire l'éducation des enfants. Elle a enfin rappelé que le montant mensuel moyen de la pension alimentaire, de 150 euros par enfant, représentait une somme trop faible pour permettre de couvrir l'ensemble des besoins d'un enfant, et a estimé que la pension devrait être fixée en fonction des revenus du père.

M. Marc Guillaume a indiqué que les statistiques disponibles montraient que les deux parents demandant une résidence alternée avaient presque toujours fait l'effort de se mettre d'accord sur les modalités pratiques de l'éducation de l'enfant. Se référant à l'enquête précédente auprès des juges aux affaires familiales, il a précisé que l'âge moyen des enfants concernés était de sept ans au moment de la décision prononçant une résidence alternée. Il a estimé que celle-ci ne pouvait être la simple conséquence d'une revendication égalitaire des droits des parents, mais qu'il ne serait pas satisfaisant pour autant de revenir à une situation où la mère se verrait systématiquement confier le droit de garde. Il a insisté sur la nécessité pour le juge de faire prévaloir l'intérêt de l'enfant sur tout autre critère et a considéré que l'âge de celui-ci ne devait pas constituer le critère essentiel à prendre en compte. Enfin, il a estimé que la cause des difficultés rencontrées lors d'une résidence alternée pouvait aussi être recherchée dans la souffrance provoquée chez l'enfant par le divorce de ses parents. Au total, il a considéré qu'il pourrait être dangereux de modifier un dispositif récent dont l'application ne peut pas encore être complètement évaluée.

Par ailleurs, il a constaté les bons résultats de la médiation familiale, mais a reconnu qu'ils demeuraient difficiles à généraliser, une médiation pouvant être proposée à des parents certes en cours de divorce, mais dont le conflit n'est pas tel qu'il empêcherait tout dialogue. Il a en outre expliqué que le montant modique des pensions alimentaires pouvait être lié à la faiblesse des ressources du père, parfois également obligé de verser une prestation compensatoire.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur la pertinence d'une résidence alternée pour de très jeunes enfants.

M. Marc Guillaume a confirmé que si, au vu de l'enquête effectuée par le ministère de la justice, l'âge moyen des enfants concernés par une résidence alternée était de sept ans, certains d'entre eux étaient effectivement plus jeunes.

Mme Sylvie Desmarescaux s'est tout d'abord déclarée favorable aux orientations tendant à ne pas permettre l'adoption par les couples homosexuels et à veiller à maintenir les relations entre le père biologique et ses enfants.

S'agissant de la résidence alternée, elle a rappelé que, d'après les indications recueillies par la délégation, certains juges prononçaient aujourd'hui ce mode de garde de façon régulière et peut-être excessive. Elle a insisté, à ce sujet, sur la nécessité de respecter l'intérêt de l'enfant et suggéré d'entourer de suffisamment de précautions la décision de recourir à ce mode de garde. Elle s'est enfin interrogée sur la possibilité pour les familles de saisir à nouveau le juge afin de modifier les conditions de la résidence alternée en cas de difficultés.

M. Marc Guillaume a estimé qu'il serait utile de procéder à une nouvelle enquête de terrain pour évaluer les transformations de la pratique judiciaire au cours des dernières années et disposer de données statistiques globales. Il a rappelé que, du point de vue juridique, le juge pouvait prononcer une mesure d'alternance provisoire avant de statuer au fond. Il a également souligné que le juge avait la possibilité d'utiliser des outils d'évaluation et d'expertise, comme l'enquête sociale ou médico-psychologique, afin de prendre une décision fondée sur une analyse précise du contexte familial.

Mme Christiane Kammermann s'est associée aux remarques formulées par Mmes Janine Rozier et Sylvie Desmarescaux et a montré, sur la base d'exemples concrets, que la résidence alternée pouvait bouleverser les habitudes de l'enfant. Lorsque la mère s'occupait habituellement des enfants dans un couple, il lui a semblé plus aisé, en cas de séparation, de prévoir un droit de visite du père limité au week-end, et une résidence chez la mère pendant la semaine. Puis elle s'est félicitée des réponses apportées par l'intervenant, en soulignant qu'elles reposaient sur le principe de la primauté de l'intérêt de l'enfant.

Mme Sylvie Demarescaux a néanmoins insisté sur la nécessité de ne pas pénaliser le père en le privant des attributs de la parentalité.

Mme Annie David a fait part de ses divergences par rapport à la conception de la famille exposée par les précédents intervenants. Tout d'abord, elle a indiqué qu'elle ne partageait pas l'idée selon laquelle seul le mariage est juridiquement adapté à la fondation d'une famille. Elle a évoqué, pour illustrer son propos, le cas des mariages forcés et des mariages fondés sur l'intérêt pécuniaire. Elle a ensuite estimé préférable pour un enfant, plutôt que de vivre en orphelinat, d'être adopté par un couple, même non marié.

Par ailleurs, elle a regretté que les couples homosexuels ne soient pas reconnus en tant que famille et a rappelé que le groupe communiste, républicain et citoyen avait pris l'initiative du dépôt d'une proposition de loi tendant à permettre l'adoption d'un enfant par un couple homosexuel. Elle a déploré l'attitude qui consiste, sous couvert de l'intérêt de l'enfant, à véhiculer une image passéiste de la famille, s'interrogeant sur la possibilité offerte à une personne seule d'adopter un enfant alors que l'adoption n'est pas autorisée à un couple non marié.

Elle s'est, en revanche, ralliée à la conception selon laquelle l'enfant ne doit pas devenir l'instrument du conflit entre les parents et la résidence alternée ne peut être retenue qu'après un examen attentif de la situation familiale.

Puis elle a souligné qu'en cas de violences conjugales, la médiation familiale pouvait s'avérer inadaptée, les deux parties n'étant pas placées sur un pied d'égalité. Enfin, elle s'est interrogée sur la place respective à accorder au père biologique et au beau-parent dans le cadre d'une famille recomposée.

M. Marc Guillaume a rappelé la détermination du gouvernement à lutter contre les mariages non consentis, en précisant que les mesures contenues dans la loi du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises sur des mineurs seraient prolongées par les dispositions d'un projet de loi tendant à un meilleur contrôle de la validité des mariages consentis à l'étranger, manifestant ainsi une convergence de vues sur ce point avec Mme Annie David.

Il a ensuite rappelé qu'en France le nombre d'enfants en attente d'adoption était très faible. Soulignant le nombre élevé de candidats à l'adoption, il a précisé qu'on recensait aujourd'hui 23 000 agréments en stock, alors que 8 500 étaient délivrés chaque année. Dans le même temps, il a rappelé que le nombre d'adoptions était de 4 000 par an à l'étranger et de 1 000 seulement en France. Il a précisé qu'il existait donc beaucoup plus de couples mariés candidats à l'adoption que d'enfants adoptables en France.

En réponse à une question de **Mme Gisèle Gautier, présidente**, **M. Marc Guillaume** a confirmé qu'une personne seule avait le droit d'adopter un enfant, en précisant que, dans la pratique, il ne s'agissait pas tant de célibataires que d'époux souhaitant adopter l'enfant de leur conjoint, les célibataires ne représentant que 10 % des demandes environ.

Mme Gisèle Printz a mis l'accent sur les avantages de la médiation familiale en évoquant des cas concrets montrant que celle-ci permet de rétablir le dialogue dans certaines familles traversées par des conflits. Elle a ensuite estimé que la garde alternée était susceptible de se révéler dommageable pour les enfants qui peuvent perdre certains de leurs repères.

M. Marc Guillaume a rappelé que la médiation familiale avait été renforcée avec un doublement des moyens alloués aux associations exerçant dans ce domaine. Il a ensuite à nouveau souligné qu'il serait nécessaire

d'actualiser et de compléter les statistiques de la pratique judiciaire en matière de résidence alternée afin d'améliorer la compréhension des évolutions en cours.

Mme Catherine Troendle a évoqué les limites de la garde alternée pour les enfants arrivant à l'âge de l'adolescence, en insistant sur le besoin de stabilité qui se manifeste à partir de l'âge d'onze ou douze ans.

M. Marc Guillaume a précisé que les trois quarts des demandes de résidence alternée concernaient des enfants de moins de dix ans. Il a ensuite insisté sur les difficultés de l'évaluation de la résidence alternée, dont l'opportunité était parfois remise en cause pour les enfants en bas âge et pour les adolescents. Il a ajouté qu'il convenait également de prendre en compte le contexte général de la montée du taux d'activité des femmes. Puis il a rappelé que l'esprit de la loi du 4 mars 2002 était d'accorder aux deux parents des droits équilibrés et que l'édifice législatif existant reposait sur la priorité à accorder à l'intérêt de l'enfant.

Mme Janine Rozier, revenant sur le problème de la médiation familiale dans des situations de déséquilibre imputable à des violences conjugales, a souligné que dans un certain nombre de cas, la médiation donnait la possibilité, à la femme victime, de s'adresser à son mari, dans des conditions de sécurité qui ne seraient pas réunies autrement, le cas échéant par l'intermédiaire du médiateur, sans que le mari soit physiquement présent au cours de l'entretien. Elle a ensuite souhaité que l'on ne dise plus d'une femme qui s'occupe de ses enfants qu'elle « ne travaille pas ».

M. Marc Guillaume a rappelé que l'intervention de Mme Janine Rozier, lors de l'élaboration du projet de loi sur le divorce, avait contribué à l'introduction d'une disposition permettant l'éviction du conjoint violent du domicile conjugal.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est interrogée sur l'application concrète des sanctions pour non-représentation d'enfant, **Mme Annie David** évoquant, à titre complémentaire, le cas des parents qui, à l'inverse, abandonnent de fait leur enfant en n'exerçant pas leur droit de visite et d'hébergement et ne versent pas la pension alimentaire.

M. Marc Guillaume a reconnu les imperfections statistiques qui font obstacle à une connaissance précise de ces phénomènes. Il a toutefois précisé que 1 064 condamnations pour non-représentation d'enfant avaient été prononcées en 2000, 928 en 2001, 506 en 2002, 687 en 2003 et 926 en 2004. Il a souligné la nécessité d'un suivi des plaintes déposées pour non-représentation d'enfant et annoncé la prochaine mise en place d'un appareil statistique adapté à ce suivi.

S'agissant des sanctions applicables, il a rappelé l'existence dans le droit en vigueur d'un dispositif pénal assez complet qui prévoit des délits spécifiques en matière d'abandon d'enfant ou de famille, de non-représentation d'enfant, de soustraction d'enfant et d'organisation frauduleuse de l'insolvabilité.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a insisté sur les obstacles pratiques qui se manifestent au stade du dépôt de la plainte.

M. Marc Guillaume a constaté, à ce sujet, qu'il n'était pas nécessaire de créer un délit nouveau d'entrave à l'exercice de l'autorité parentale dans le code pénal et qu'il s'agissait a priori d'un problème d'application de la loi.

Au plan civil, il a rappelé que la loi du 4 mars 2002 imposait le respect des liens de l'enfant avec le parent non gardien. Il a cependant indiqué que le juge aux affaires familiales pouvait prendre toutes les mesures utiles, et en particulier statuer sur de nouvelles modalités de l'exercice de l'autorité parentale en fonction de l'intérêt de l'enfant, à condition d'être à nouveau saisi en cas de difficultés.

Concluant que le juge avait d'ores et déjà les moyens juridiques de tirer les conséquences, soit du non-exercice du droit de visite, soit de la non-représentation d'enfant, il a insisté sur la nécessité d'un examen au cas par cas des motifs pour lesquels un parent ne remplit pas ses obligations.



**Audition de M. Philippe Bas,
ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées,
aux personnes handicapées et à la famille**

(Mercredi 3 mai 2006)

Présidence de Mme Gisèle Gautier, présidente

Mme Gisèle Gautier, présidente, a ouvert la réunion en évoquant le caractère exponentiel du phénomène de la monoparentalité et des recompositions familiales et en rappelant les principales étapes de la carrière du ministre.

Après avoir relevé la pertinence du thème d'étude choisi par la délégation, **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, a présenté quelques observations générales.

Il a tout d'abord souligné le nombre croissant des familles monoparentales, passé de 1 175 000 à 1 475 000 entre 1990 et 1999, ce qui correspond à une progression de 13 à 17 % de leur proportion au sein de l'ensemble des familles, près de 17 % des enfants vivant désormais sous le toit d'une famille monoparentale.

Le ministre a ensuite indiqué qu'avant transferts sociaux, 42 % des familles monoparentales étaient en dessous du seuil de pauvreté, alors que seulement 18 % des couples avec enfants sont dans la même situation. Il a estimé cette situation préoccupante, avant d'y apporter un correctif immédiat, puisque les transferts sociaux ramènent à 14 % la proportion de familles monoparentales en dessous du seuil de pauvreté. Le ministre a ainsi relevé la manifestation d'un puissant effet redistributif en faveur des familles monoparentales, notamment grâce à des prestations spécifiques, l'allocation de parent isolé (API) et l'allocation de soutien familial (ASF).

Au-delà de ces prestations dédiées aux familles monoparentales, il a souligné qu'un certain nombre de prestations à vocation générale étaient majorées à leur profit. Ainsi, a-t-il précisé, les plafonds de ressources applicables à la prime à la naissance ou à l'adoption et l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), le complément familial sont majorés d'environ 40 % en cas d'isolement ; en outre, l'aide personnalisée au logement (APL) ne subit pas de minoration dès lors qu'il y a isolement du parent et présence d'enfant(s). Au total, il a constaté que le système redistributif prenait très largement en compte l'objectif de soutien des familles monoparentales.

Puis, évoquant le cas douloureux des mères élevant seules un enfant handicapé, il a indiqué que l'allocation d'éducation spéciale (AES) était fortement majorée pour les personnes isolées.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, s'est dit convaincu qu'il convenait de soutenir les revenus des familles monoparentales grâce à ces allocations destinées aux parents isolés, mais qu'il était au moins aussi fondamental de leur faciliter l'accès à l'emploi. Rappelant qu'en 1976, l'allocation de parent isolé (API) avait été conçue pour éloigner du marché du travail les familles monoparentales que l'on appelait alors les « filles mères », il a souligné qu'il apparaissait aujourd'hui, au contraire, vital de faciliter l'accès à l'emploi des parents isolés, pour l'autonomie financière des mères et le développement de l'enfant. Il a manifesté la volonté que soient généralisées, d'ici à la fin de l'année, les actions déjà développées par certaines caisses d'allocations familiales pour accompagner les bénéficiaires de minima sociaux dans une démarche d'insertion, et rappelé que, dans le cadre de la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, est prévu un accès prioritaire aux structures de garde des enfants, d'autant plus nécessaire que les mères les plus en difficulté ont à la fois des enfants en bas âge et une formation insuffisante pour trouver facilement un emploi. Il a souhaité que l'API permette désormais de déboucher sur un emploi et non plus sur le RMI.

Le ministre a ensuite indiqué qu'à la suite de la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), le nombre des bénéficiaires d'une aide à la garde des enfants avait déjà augmenté de 205 000 et devrait avoir crû au total de 250 000 d'ici à la fin de l'année. Il a précisé que, par exemple, pour un revenu égal à deux fois le SMIC, l'aide accordée à la famille, qui était au maximum de 164 euros par mois avant la PAJE, pouvait désormais atteindre 254 euros par mois, ce qui correspond à une hausse de plus de 54 %. Il a également indiqué que le coût moyen de l'accueil d'un enfant en halte-garderie avait fortement diminué pour les familles monoparentales disposant de faibles ressources, passant pour une heure d'accueil, de 2 euros à 30 centimes.

Il a, en outre, fait observer que le taux du crédit d'impôt accordé au titre des frais de garde des enfants, qui s'élevait à 25 % pour les revenus de 2005, avait été porté à 50 % pour les revenus de 2006, ce qui va bénéficier à un million de familles.

Il a ajouté que le système du chèque emploi service universel (CESU) contribuerait à abaisser le coût de la garde des enfants.

Afin de permettre aux parents d'élever leurs enfants sans qu'il en résulte une coupure trop prolongée de leur activité professionnelle, **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, a rappelé qu'en complément du congé parental de trois ans rémunéré à 515 euros par mois, avait été créé un congé parental d'un an, plus court, mais rémunéré à 750 euros par mois, afin de limiter

l'éloignement du marché du travail des parents et, en particulier, des mères, en raccourcissant sa durée.

Le ministre a en outre signalé, à l'intention des parents d'enfant(s) malade(s), un assouplissement du dispositif d'allocation de présence parentale, qui prend désormais la forme d'un crédit de 310 jours qui n'oblige plus le parent à prendre des périodes de congés indivisibles de quatre mois.

En ce qui concerne le développement des places de crèches, **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, a indiqué qu'à la suite du « Plan crèche » annoncé en juin 2005, la convention d'objectifs et de gestion conclue entre l'État et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) avait vu ses crédits augmentés de 2,4 milliards d'euros et qu'un effort supplémentaire de 2 milliards d'euros était prévu dans les quatre ans à venir.

Au titre des difficultés rencontrées, le ministre a signalé les efforts de rigueur de gestion qui devront être accomplis pour que ces financements soient bien concentrés sur l'objectif de création de 72 000 places de crèche entre 2002 et 2008, ce qui permettra de faire passer le nombre total de places de 240 000 à 312 000. Rappelant que le nombre d'ouvertures de places de crèche n'avait été que de 264 en 2001 et qu'il avait progressivement augmenté pour atteindre 8 500 en 2005 et 10 000 en 2006, il a souhaité qu'une ouverture de 10 000 places de crèche par an puisse devenir la norme dans les prochaines années.

Il a ensuite évoqué le soutien aux familles monoparentales apporté par la branche famille de la sécurité sociale, en précisant qu'au titre des interventions de travail social, 37 % des bénéficiaires étaient des familles monoparentales, alors que celles-ci ne représentent que 17 % des familles, et que, parmi les bénéficiaires d'une intervention d'aide à domicile, 28 % étaient des familles monoparentales.

Evoquant ensuite la difficulté d'assumer l'autorité parentale pour les parents isolés, **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, a présenté les grandes lignes du projet de loi réformant la protection de l'enfance et du plan de prévention de l'enfance en danger. Il a précisé, en particulier, que les sages-femmes pourraient être amenées à aider les femmes en difficulté en allant au-delà du simple suivi médical et qu'un bilan de santé complet serait réalisé à l'entrée en maternelle. Le ministre a insisté sur l'objectif de fortification de la cellule familiale, qui doit s'attacher au perfectionnement de « l'art d'être parent ». Il a illustré cette nécessité en évoquant le cas dramatique des décès de « bébés secoués » dans un contexte d'exaspération des parents. Il a enfin commenté le mécanisme du « contrat de responsabilité parentale » qui sera proposé aux familles, notamment en cas d'absentéisme scolaire de l'enfant, en précisant notamment que ce dispositif se fondait, avant tout, sur une approche pragmatique d'accompagnement des familles en difficulté.

Après s'être félicitée des mesures présentées par le ministre en faveur des familles monoparentales, et notamment de la réforme de l'API, **Mme Gisèle**

Gautier, présidente, a interrogé le ministre sur les orientations du Gouvernement en matière de logement social afin de faciliter l'hébergement des enfants au sein des familles monoparentales ou recomposées.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a tout d'abord insisté sur le problème général de la disponibilité des logements sociaux, en rappelant que si seulement 39 000 nouveaux logements sociaux avaient été construits en 2001, l'effort engagé depuis cette date se traduisait aujourd'hui par la construction de 90 000 logements nouveaux chaque année.

S'agissant des besoins de logement d'urgence, le ministre a indiqué que 6 000 familles monoparentales avaient été hébergées dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) en 2005, en précisant que de nombreuses places en CHRS étaient occupées par des familles demandeuses d'asile, en raison de la longueur excessive des procédures de demande d'asile. Il a précisé que le raccourcissement du délai de traitement de ces demandes devrait permettre de libérer un certain nombre de ces places.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a évoqué la possibilité de mettre en place des lieux d'accueil « neutres » pour permettre au père, en cas de conflit familial, d'exercer son droit de visite.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a indiqué que le projet de loi relatif à la réforme de la protection de l'enfance comportait des dispositions destinées à traiter ce problème. Il a regretté qu'actuellement la prévention des conflits familiaux soit insuffisante, faute notamment de cellules de signalement. Il a fait observer que les enfants en grande difficulté étaient actuellement soit laissés dans leur famille, soit placés dans un centre qui n'est pas toujours adapté à leur situation. Il a considéré que le maintien du lien entre les parents et l'enfant nécessitait une diversification du mode d'accueil des enfants. Estimant que la présence d'un tiers qui demeure passif lors de l'entretien entre les parents et l'enfant n'était pas d'une grande utilité, il a fait part de son intention d'instituer de véritables référents disposant d'une formation minimale en psychologie afin d'être en mesure de détecter les moments de tension familiale.

Le ministre a ensuite évoqué l'existence des unités familiales thérapeutiques (UFT) et a indiqué que chaque département serait à l'avenir doté d'une telle unité. Il a en effet rappelé qu'une proportion importante d'enfants nécessitait des soins psychologiques et qu'ils n'avaient pas leur place en établissements relevant de l'aide sociale à l'enfance. Il a précisé que les UFT disposaient d'un référent assurant le rôle de médiateur au cours des entretiens entre les parents et l'enfant. Il a estimé que les établissements accueillant des enfants en grande difficulté devaient être médicalisés afin de leur rendre des services d'ordre médico-psychologique.

Mme Gisèle Gautier, présidente, s'est enquis des modalités de prise en charge financière de ces établissements.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a insisté sur le caractère organisationnel de cette réforme, dont le coût devrait par conséquent rester limité, de l'ordre de 50 millions d'euros la première année, puis de 150 millions d'euros par an en « régime de croisière », et a rappelé qu'il avait pris l'engagement d'une compensation intégrale par l'Etat des dépenses supplémentaires incombant à ce titre aux départements.

Mme Hélène Luc a exprimé son accord avec le ministre sur l'intention du Gouvernement d'aider les mères de famille monoparentale en difficulté sociale à retrouver du travail, estimant que l'emploi valorise les femmes. Elle a toutefois insisté sur la nécessité de développer également la formation en direction de ces femmes. Evoquant un reportage télévisé récent, elle a cité le cas d'une femme travaillant comme démonstratrice dans un grand magasin, privée de véritables perspectives professionnelles en raison de la précarité de sa situation. Elle a estimé qu'il était impossible pour les femmes de fonder une famille dans de telles conditions.

Mme Hélène Luc a souligné la difficulté pour les mères élevant seules leurs enfants de trouver un logement et a mis en évidence leur misère affective. Elle s'est également inquiétée des conséquences de l'échec scolaire des enfants vivant au sein d'une famille monoparentale et s'est interrogée sur la façon dont ces mères pouvaient être aidées pour conduire leurs enfants vers la réussite scolaire, le réseau d'aide spécialisée aux enfants en difficulté (RASED) étant doté de moyens insuffisants pour faire face aux besoins en matière d'aide aux devoirs. Après avoir évoqué les difficultés souvent rencontrées par les mères de famille monoparentale en matière d'autorité vis-à-vis des adolescents, elle s'est également enquis de la situation de la trentaine de centres pour adolescents qui existent en France. Enfin, elle a fait part de ses préoccupations au sujet du montant, selon elle trop faible, des bourses de l'enseignement supérieur.

Mme Brigitte Bout, rappelant que des membres de la délégation avaient récemment visité un centre maternel et un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) lors d'un déplacement à Dunkerque, a fait observer que beaucoup de mères accueillies dans ce type de structures n'avaient jamais travaillé et s'est interrogée sur les moyens de les faire accéder au marché du travail.

Mme Gisèle Gautier, présidente, a notamment évoqué le cas d'une femme de 50 ans résidant dans ce CHRS et qui présentait manifestement des problèmes d'employabilité.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a insisté sur la nécessité d'apporter des réponses individuelles en fonction des situations constatées. Il a insisté sur la large gamme de dispositifs institués par la loi de programmation pour la cohésion sociale, dite « loi Borloo », en particulier le contrat d'avenir ou le contrat d'accès à l'emploi (CAE), qui devraient permettre

de couvrir à peu près tous les cas se présentant. Il a également évoqué la possibilité de bénéficier de la validation des acquis de l'expérience.

Mme Brigitte Bout a posé le problème de l'accessibilité des lieux de formation pour les femmes en zone rurale, notamment en l'absence de transports en commun.

Mme Hélène Luc a souhaité savoir si le ministre disposait de statistiques relatives à l'âge des mères de famille monoparentale et aux professions qu'elles exercent et si ces données étaient déclinées au niveau régional.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a indiqué qu'il lui transmettrait l'ensemble des études réalisées par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) de son ministère sur le thème des familles monoparentales, même s'il a reconnu que les données chiffrées n'étaient pas toujours actualisées. Il a précisé que sa politique en faveur des parents de famille monoparentale s'inscrivait dans le cadre général de la lutte contre la précarité, mais qu'elle nécessitait également un aménagement des modes de garde afin de rendre ceux-ci plus souples. Il a par exemple évoqué la possibilité d'aménager un logement vide pour permettre à une assistante maternelle d'accueillir des enfants dont la mère travaillerait selon des horaires atypiques. Puis il a abordé la mise en place progressive, en lien avec les centres communaux d'action sociale, des équipes de réussite éducative, dont le rôle est important en matière d'aide aux devoirs. Il a indiqué que le financement des maisons pour adolescents, chargées notamment de la prévention du suicide ou des problèmes d'anorexie, était partagé entre les communes et les caisses d'allocations familiales, l'Etat apportant, le cas échéant, des subventions d'investissement. Enfin, s'agissant des bourses de l'enseignement supérieur, il a indiqué que le Gouvernement attendait, avant d'agir, les conclusions de M. Laurent Wauquiez, député de la Haute-Loire, chargé d'une mission sur ce sujet.



ANNEXE 2

-

COMPTE RENDU DU DÉPLACEMENT À DUNKERQUE

Compte rendu du déplacement à Dunkerque Jeudi 13 avril 2006
--

Participantes : Mmes Gisèle Gautier, présidente, Janine Rozier, vice-présidente, Brigitte Bout, Sylvie Desmarescaux, Françoise Henneron, Christiane Kammermann, Anne-Marie Payet et Esther Sittler.

Dans la matinée, les membres de la délégation, accompagnées de Mme Marie-Agnès Capron, directrice générale de PACT³³ de la région dunkerquoise, et de Mme Khalida Sellali, déléguée régionale aux droits des femmes et à l'égalité de la région Nord-Pas-de-Calais, ont **visité deux établissements d'hébergement** de PACT de la région dunkerquoise.

1. Centre maternel « Les Moussaillons »

Le directeur, M. Patrick Leroy, a présenté le centre maternel et ses activités.

Le centre maternel « Les Moussaillons », qui relève de la loi du 6 janvier 1986³⁴, a été créé en 1991 pour accueillir 15 femmes majeures isolées ayant des enfants de moins de trois ans ou enceintes. Sa capacité a été accrue en 2005 afin de pouvoir accueillir 17 mères. Dans le centre, l'exercice de l'autorité parentale par la mère est plein et entier et les mères bénéficient d'une large autonomie.

Depuis sa création, le centre a accueilli 412 familles, dont 85 % proviennent du département du Nord (et 65 % de l'arrondissement de Dunkerque), les 15 % restants étant originaires du Pas-de-Calais.

³³ Protection Amélioration Conservation Transformation de l'habitat.

³⁴ Loi n° 86-17 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé. Aujourd'hui, article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles : « Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil général : [...] 4° Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique ».

Au cours de l'année 2005, 26 familles, soit 65 personnes, sont entrées au centre, dont 19 étaient originaires de l'arrondissement. 41 familles ont fait l'objet d'un accompagnement. L'âge moyen des mères hébergées s'est établi à 23 ans.

Le centre emploie quinze salariés, soit cinq éducateurs spécialisés, une assistante sociale, une infirmière, une auxiliaire de puériculture, un psychologue, une maîtresse de maison, une cuisinière et quatre surveillants de nuit, auxquels il convient d'ajouter deux personnes en contrat aidé.

Il dispose de six chambres individuelles, de quatre studios et de sept appartements à l'extérieur.

Le centre maternel relève de la compétence du conseil général au titre de l'aide sociale à l'enfance, mais entretient des contacts étroits avec les services judiciaires, l'éducation nationale, les services de l'emploi et de la formation professionnelle, les services de santé et de nombreuses associations. Son budget annuel, entièrement pris en charge par le conseil général, s'élève à 6 millions d'euros, ce qui est considérable compte tenu du nombre de femmes hébergées (près de 353.000 euros par personne).

Une mère souhaitant être accueillie au centre doit d'abord avoir un entretien avec une assistante sociale du conseil général, laquelle établit un diagnostic au terme duquel elle peut lui proposer un séjour dans ce centre.

L'hébergement dans le centre maternel poursuit deux objectifs principaux :

1°) l'apprentissage et la requalification maternelle et parentale : le centre propose aux mères des repères pour restructurer leur vie et mettre en harmonie leur vie personnelle et leur vie maternelle, c'est-à-dire leur faire prendre conscience de leurs responsabilités vis-à-vis de leurs enfants. Des actions peuvent également être entreprises par le centre en direction du père ou du compagnon de la mère ;

2°) la réinsertion sociale : cet objectif exige de travailler en partenariat avec de nombreux acteurs et aborde plusieurs aspects nécessaires à la réussite de l'insertion : insertion par le logement, travail sur l'autonomie et l'indépendance, activité sur la santé de la famille, prévention et travail sur le lien social, affectif et psychologique de la mère et des enfants, gestion d'un budget... Les femmes hébergées au centre présentent souvent de graves problèmes sociaux - 75 % des femmes accueillies au centre ont été victimes de violences sexuelles dans le milieu familial -, une addiction à la drogue ou à l'alcool, voire des pathologies mentales. Un certain nombre d'entre elles vivent ainsi au jour le jour, sans projet, et le centre s'efforce de leur redonner des perspectives.

Le séjour au centre maternel dure six mois, renouvelables jusqu'à ce que l'aîné de la fratrie atteigne l'âge de trois ans. Certaines femmes y restent quelques mois, voire quelques semaines, mais d'autres restent jusqu'au troisième anniversaire de leur enfant. En 2005, la durée des séjours s'est échelonnée entre 26 et 922 jours et la durée moyenne s'est établie à 213 jours.

La précarité, et non les violences conjugales, explique la plupart des séjours de ces mères isolées.

Si les femmes hébergées sont obligées de participer à la vie collective du centre et de respecter les contraintes qui s'y attachent, par exemple en termes d'horaires de sortie et de prise en commun des repas - « *elles ne sont pas à l'hôtel* » -, le centre leur apporte souvent une sécurité qui, dans certains cas, rend le départ d'autant plus difficile en raison des habitudes prises.

Les mères hébergées au centre perçoivent des minima sociaux, qu'il s'agisse du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de parent isolé (API), voire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ainsi que les aides financières relatives à la petite enfance. De ce point de vue, la priorité du centre n'est donc pas de favoriser l'accès de ces mères à des ressources financières ou à une insertion professionnelle mais bien à une insertion sociale.

En outre, l'accès au travail pour ces femmes est rendu d'autant plus compliqué que le système d'action sociale français n'est guère incitatif, les coûts liés à la reprise d'un emploi étant fréquemment supérieurs aux revenus sociaux.

Lorsque leur enfant atteint l'âge de trois ans, ces mères doivent quitter le centre. Celui-ci les aide à trouver un logement, ou les met en relation avec les services sociaux du conseil général, par exemple pour une orientation vers un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

Ainsi, en 2005, 25 familles, soit 61 personnes, sont sorties du centre, dont 7 familles relogées en bénéficiant d'un soutien du fonds de solidarité pour le logement (FSL), 5 orientées vers d'autres foyers, 7 rentrées dans leur famille et 2 ayant repris une vie de couple.

Face à une urgence, le centre maternel dirige une mère vers la coordination d'accueil et d'orientation (CAO) qui a pour mission de répondre à ce type de situations, par exemple par le paiement d'une nuit d'hôtel ou même, en cas de violences, par la demande d'une protection policière.

Tous les foyers d'accueil de l'arrondissement ont l'obligation de signaler chaque jour leurs places disponibles à la CAO afin que celle-ci puisse se tenir prête à réagir, le cas échéant.

Si le centre maternel apprend qu'une femme qu'il héberge est victime de violences, il en informe le juge qui peut interdire le contact entre le père et la mère, le centre devant assurer le respect de cette décision ainsi que la sécurité de la mère. En revanche, suivant les recommandations du ministère de la justice, il doit veiller à ce que l'enfant garde le contact avec son père et assure le droit de visite de celui-ci dans un « point rencontre » qui doit être un lieu neutre.

2. Centre d'hébergement et de réinsertion sociale « Thérèse Caulier »

Le directeur, M. Christophe Héroguer, a présenté le centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et ses activités.

Le CHRS « Thérèse Caulier » fonctionne depuis septembre 1982 sur la base d'une convention conclue avec le conseil général. Il est régi par les dispositions des articles L. 345-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles³⁵. S'agissant de prestations légales d'aide sociale, l'admission dans un CHRS est décidée par le représentant de l'Etat dans le département³⁶.

Le CHRS a deux principales missions :

1°) héberger des familles monoparentales et des couples en difficultés sociales (séparation, expulsion d'un logement, demande d'asile, violences conjugales, sortie d'un établissement de santé mentale par exemple) ;

2°) accompagner la famille sur la base d'un contrat de séjour prenant en compte plusieurs aspects tels que le logement, la gestion du budget familial, les soins.

Le CHRS est habilité pour héberger 44 personnes, dont 32 enfants - qui doivent être âgés de plus de trois ans, même s'il peut y avoir des naissances pendant le séjour -, alors que 86 personnes ont déposé une demande d'admission en 2005. La moyenne d'âge des mères est légèrement supérieure à 30 ans. En 2005 également, le centre a hébergé 16 familles et son budget de fonctionnement s'est établi à plus de 465.000 euros. Bien que les familles versent au centre une participation forfaitaire mensuelle, la diminution du budget en 2006 pose d'importants problèmes de fonctionnement.

L'immeuble principal regroupe dix unités de logement ainsi que des salles de vie commune (salle de vie, atelier cuisine, bibliothèque, ludothèque, buanderie...). Depuis la loi de lutte contre les exclusions de 1998, il existe

³⁵ Le premier alinéa de l'article L. 345-1 dispose : « Bénéficient, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale ».

³⁶ Article L. 131-2 du code de l'action sociale et des familles.

également trois appartements extérieurs en semi-autonomie qui permettent d'accueillir des couples.

Le CHRS dispose d'une équipe pluridisciplinaire (outre le directeur et une secrétaire, trois éducatrices spécialisées, une éducatrice de jeunes enfants, une conseillère en économie sociale et familiale, une maîtresse de maison, quatre surveillantes de nuit) mais réduite, son ratio d'encadrement global (0,22 emploi équivalent temps plein) étant situé en dessous de la moyenne nationale des CHRS. L'écrasante majorité de femmes parmi les travailleurs sociaux accentue indéniablement le problème de l'image du père, et de l'homme en général, auprès d'enfants élevés par leur seule mère.

Trois familles ont quitté le CHRS en 2005 mais la durée moyenne de séjour augmente régulièrement - elle était de 15 mois en 2004 mais certains séjours peuvent durer trois ans, la loi ne fixant aucune durée maximale -, faute de solutions satisfaisantes à la sortie. En effet, la durée d'hébergement en CHRS ne devrait pas théoriquement excéder un an, temps nécessaire pour retrouver un logement, mais ces familles sont confrontées à une forte pénurie de logements sociaux, et la précarité est plus grande encore pour les mères de familles monoparentales.

Certaines femmes accèdent à une formation, notamment lorsqu'elles ont une expérience professionnelle. Un petit nombre d'entre elles exerce même un métier. La reprise d'une activité professionnelle nécessite toutefois une importante remise à niveau et l'aide à domicile constitue l'orientation la plus fréquente. La fragilité de ces femmes et leur faible employabilité expliquent leur extrême difficulté à trouver un emploi.



*

* *

Dans l'après-midi, les membres de la délégation ont participé à une **table ronde** organisée à la sous-préfecture de Dunkerque, à laquelle participaient : Mmes Yolande Bittner, présidente de l'association Louise Michel, du centre d'information des droits des femmes et des familles (CIDFF) de Dunkerque et du CIDFF de la région Nord-Pas-de-Calais, Marie-Agnès Capron, directrice générale de PACT de la région dunkerquoise, Delphine Cnudde, directrice du CIDFF de Dunkerque, Fabienne Dewailly, directrice de l'association SEDIRE, Rheuria Henni, chargée d'écoute et d'accompagnement des femmes victimes de violences à SEDIRE, MM. Christophe Héroguer, directeur du CHRS « Thérèse Caulier », et Patrick Leroy, directeur du centre maternel « Les Moussaillons », et Mme Nathalie Vandaele, administratrice de SEDIRE.

Il existe en France 115 centres d'information des droits des femmes et des familles (CIDFF), fonctionnant en réseau et coordonnés par un centre national (CNIDFF). Ces centres obéissent à une procédure d'agrément, notamment des règles déontologiques qu'ils doivent appliquer, et certains d'entre eux ont été labellisés « point info familles » en 2004.

Le CIDFF de Dunkerque a été créé en 1980 dans le but de mettre à la disposition des femmes des informations dans tous les domaines de leur vie. Toutefois, le centre reçoit également des hommes. Ainsi, en 2005, plus de 30 % des 3.197 personnes reçues étaient des hommes. 32 % de l'ensemble des personnes reçues ne vivaient pas en couple.

Au total, les six CIDFF du département du Nord ont reçu 14.387 personnes en 2005, dont 77 % de femmes. En y ajoutant les trois CIDFF du Pas-de-Calais, ce sont 18.445 personnes que le réseau régional d'information des droits des femmes et des familles a reçues en 2005, dont environ un tiers de parents de familles monoparentales.

De nombreuses femmes s'adressant au CIDFF ont entre 36 et 50 ans et n'ont jamais travaillé. Elles se retrouvent alors souvent seules et sans ressources, après avoir élevé leurs enfants. La rupture familiale constitue un risque important d'exclusion car elle provoque un appauvrissement. En outre, beaucoup de ces femmes présentent une employabilité réduite et ont une faible estime d'elles-mêmes, surtout si elles sont ou ont été victimes de violences.

Les femmes qui présentent des chances de retrouver un emploi sont orientées vers le bureau d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE), constitué au sein du CIDFF et réservé aux femmes.

De nombreuses questions posées au CIDFF concernent les enfants, telles que les modalités d'exercice de l'autorité parentale, le droit de visite, la non-représentation, le domicile de l'enfant, la responsabilité des parents par rapport aux comportements de leurs enfants, les pensions alimentaires, les différentes aides sociales disponibles...

Le CIDFF travaille en étroite relation avec de nombreux partenaires. D'ailleurs, 60 % de son public lui est adressé par diverses administrations.

S'agissant de la lutte contre les violences au sein du couple, l'association SEDIRE a contribué à la rédaction d'un guide d'accueil des victimes par la police et la gendarmerie. L'association a un correspondant au sein du bureau des victimes du commissariat de police, et la gendarmerie a désigné un référent pour les violences au sein des familles. La police et la gendarmerie entretiennent de bonnes relations avec les associations d'aide aux victimes et ces dernières sont beaucoup mieux prises en charge que par le passé. Les hommes violents font désormais l'objet d'une garde à vue quasi systématique. Les femmes qui ont réussi à sortir du cycle de la violence connaissent toutefois des problèmes d'hébergement car ce sont souvent elles qui quittent le domicile conjugal, une seule mesure d'éviction du domicile conjugal ayant été prononcée sur la région de Dunkerque, depuis la loi sur le divorce de mai 2004 qui a prévu ce dispositif. La mise en place de groupes de parole est également nécessaire pour permettre à ces femmes de retrouver confiance en elles. Le parquet de Douai, très innovant sur ce type de

problématique, est à l'origine de la constitution de groupes de parole destinés aux hommes violents.

L'association SEDIRE concentre son activité sur la lutte contre les violences conjugales. De plus en plus de femmes osent parler des violences verbales et psychologiques dont elles souffrent mais ce type de violences pose un problème d'établissement de preuves. Toutefois, certains médecins acceptent désormais de rédiger un certificat d'incapacité totale de travail (ITT) pour des causes psychologiques. L'association a également eu l'occasion de recevoir quelques hommes victimes de violences psychologiques.

La violence touche tous les milieux sociaux, y compris les plus aisés. SEDIRE cite le cas d'une femme chef d'entreprise qui emploie 25 salariés mais qui est régulièrement battue par son mari. La situation des femmes aisées devrait d'ailleurs faire l'objet d'une prise en compte spécifique car elles éprouvent encore plus de difficultés à parler en raison de la pression sociale qui s'exerce sur elles.

Beaucoup de femmes victimes de violences ont complètement intégré la « domination » de leur conjoint ou concubin, qu'elles soient issues de l'immigration ou pas. D'ailleurs, beaucoup de femmes ne sont pas conscientes que les violences sexuelles au sein du couple sont pénalement sanctionnées. Il en résulte un fort sentiment de culpabilité et ce comportement victimiste peut aller jusqu'à trouver des excuses aux auteurs de violences. Toutefois, les femmes ayant quitté leur foyer après des violences et prises en charge par SEDIRE retournent très rarement au domicile conjugal.

Il existe également des mécanismes de reproduction de la violence. L'association cite ainsi des cas de violences psychologiques, mais aussi parfois physiques, d'enfants vis-à-vis de leurs parents.

Les violences sont souvent le « fil rouge » de la vie de ces personnes, fréquemment très précarisées : elles révèlent des liens affectifs, y compris amoureux, même s'ils sont exprimés de façon négative. Les violences constituent alors le dernier repère avant le constat du vide affectif.

SEDIRE est hostile au recours à la médiation pénale en cas de violences conjugales et constate qu'elle donne d'ailleurs peu de résultats.

La société stigmatise encore la monoparentalité. Le bénéfice de l'allocation de parent isolé (API) est en soi stigmatisant, d'autant plus que ce minimum social ne comporte aucune contrepartie en termes d'insertion. Du reste, certaines femmes sont amenées à détourner la loi afin de bénéficier de l'API alors qu'elles ne sont pas seules.

SEDIRE déconseille aux mères victimes de violences conjugales de demander une résidence alternée, car l'enfant peut devenir l'enjeu des

relations déjà conflictuelles entre ses parents. Elle paraît plus appropriée aux adolescents qu'aux jeunes enfants qui ont besoin de repères stables.

Le CIDFF n'est guère informé de situations de résidence alternée qui ne seraient pas satisfaisantes. Cette modalité de garde d'enfants est de toute façon peu répandue, en particulier dans les milieux modestes.

Il existe une réelle pénurie de structures de type « points de rencontre » permettant aux pères de voir leurs enfants et d'exercer ainsi leur droit de visite sans être en contact avec la mère. De telles structures sont en effet coûteuses.

S'agissant de l'institution d'un statut du beau-parent, il conviendrait de pouvoir se mettre d'accord sur les modalités, par exemple contractuelles, d'organisation de la vie de l'enfant par un tiers. La loi devrait instituer une telle faculté sans toutefois rendre obligatoire un tel statut. Les conflits entre les parents biologiques sont en effet déjà suffisamment nombreux pour éviter des conflits supplémentaires que pourrait provoquer l'intervention d'un tiers dans l'éducation de l'enfant.

En ce qui concerne le faible montant des pensions alimentaires, l'association SEDIRE cite le cas d'une décision de justice fixant à 20 euros par enfant et par mois la pension alimentaire versée à une femme exerçant une activité professionnelle mais dont l'ex-mari, qui a gardé la maison, avait des dettes.

Le non-paiement de la pension alimentaire entraîne le versement de l'allocation de soutien familial (ASF). SEDIRE cite un autre cas, celui d'une mère ayant obtenu de la justice une mesure de saisie sur le salaire du père, qui ne payait plus la pension alimentaire, et qui a préféré démissionner de son travail pour ne pas avoir à la payer. Par ailleurs, selon cette association, il faudrait accélérer la procédure de paiement direct avec saisie sur salaire qui, actuellement, n'est mise en œuvre qu'après deux mois d'impayé.

Il existe également de nombreux cas de harcèlement procédurier du père à l'égard de la mère, alors même que le père avait pu être à l'origine d'un enlèvement d'enfants.

Enfin, à l'issue de la table ronde, les membres de la délégation se sont entretenues avec M. Alain Perret, sous-préfet de Dunkerque.

CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE

Le groupe socialiste estime important que la Délégation aux droits des femmes se soit saisie en 2005-2006 du sujet primordial de la situation des femmes chefs de familles monoparentales, et des femmes en situation de famille recomposée. La délégation prend ainsi pleinement acte d'une évolution sociétale qu'il revient le plus souvent aux femmes d'assumer, alors même qu'elles disposent trop rarement des moyens nécessaires pour vivre cet état dans des conditions matérielles satisfaisantes.

Il convient en effet de rappeler que :

- les femmes sont plus victimes du chômage que les hommes (11 % contre 9 %) ;
- les femmes ont des salaires en moyenne de 27 % inférieurs à ceux des hommes, et encore de 10 à 15 % à qualification égale ;
- les femmes sont victimes du temps partiel subi et souvent fractionné (82 % des emplois à temps partiel sont occupés par des femmes) ;
- les femmes ont moins facilement accès à la formation professionnelle continue : une femme de 35 ans a deux fois moins de chances qu'un homme d'y accéder ;
- les femmes sont concentrées dans six professions qui relèvent du groupe des employés, dans les secteurs de la grande distribution, de la propreté et de la garde d'enfants : 78 % des employés non qualifiés sont des femmes.

Ces éléments structurels de l'emploi aujourd'hui, conjugués à la situation familiale de nombreuses femmes, conduisent à maintenir celles-ci dans la précarité.

Si les observations et recommandations exprimées au nom de la Délégation en vue d'y remédier sont positives, il est toutefois nécessaire qu'elles ne demeurent pas au seul niveau des intentions. Cela implique que les moyens nécessaires soient dégagés et mis en œuvre.

A cet égard, le groupe socialiste souhaite mettre particulièrement l'accent sur trois points :

- **Les modes de garde**, ainsi qu'il est recommandé, doivent être développés, et leurs horaires adaptés aux contraintes des femmes chefs de familles monoparentales qui cherchent un emploi, ou ont un emploi à horaire décalé. Ainsi, la loi du 23 mars 2006 prévoit en son article 8 que les établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans « prévoient les modalités selon lesquelles ces établissements garantissent

l'accueil d'un nombre déterminé d'enfants non scolarisés de moins de six ans à la charge » notamment des allocataires de minima sociaux, « qui vivent seuls ou avec une personne travaillant ou suivant une formation rémunérée, et qui ont une activité professionnelle ou suivent une formation rémunérée ».

L'intérêt de ces préconisations, opportunément souligné par la Délégation, est tel que l'on ne peut que davantage regretter l'absence de moyens qui les accompagne. Une nouvelle fois, il revient aux collectivités territoriales d'assumer seules une nouvelle obligation qui leur est faite.

D'autre part, le groupe socialiste s'étonne que, par exemple, 55 % des entreprises des Pays-Bas proposent les services d'une crèche d'entreprise, contre seulement 5 % des entreprises françaises. Il souhaite que des mesures soient prises pour inciter fermement les entreprises, particulièrement dans les branches qui emploient une proportion importante de femmes, à développer les crèches d'entreprise et les indemnités pour frais de garde.

Il ne doit pas revenir à la collectivité d'assumer, notamment sur le plan financier, les conséquences de la stratégie d'emploi mise en œuvre par certaines entreprises, en termes de temps partiel subi et fractionné et de salaires faibles. L'intérêt des enfants, dont les parents disposent de moyens trop faibles pour leur assurer un mode de garde offrant toutes les garanties en termes de développement de l'enfant et de sécurité, doit demeurer prioritaire.

- **La formation professionnelle** en direction des femmes, notamment les jeunes femmes allocataires de l'API, doit être développée. Dans le cadre d'un parcours d'insertion individualisé, il apparaît notamment opportun de renforcer l'information et l'accès à la validation des acquis de l'expérience (VAE), mise en place à l'initiative de Nicole Péry, pour ces personnes trop souvent mal informées des possibilités qui leur sont offertes.

A l'heure actuelle, déjà la moitié des personnes demandeuses d'une VAE sont des femmes de 35 à 49 ans. On observe une demande importante de certification de niveau V, en particulier du diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie, ce qui correspond à la volonté de professionnaliser ce métier, pour lequel les besoins seront considérables dans les prochaines décennies. Cette démarche mérite d'être amplifiée, et diversifiée en direction d'autres professions, afin de permettre une valorisation des personnes et un retour à l'emploi plus précoce et plus aisé.

- **Les lieux de médiation familiale**, mis en place par des associations, doivent être développés, ce qui implique le renforcement des moyens qui leur sont alloués, à l'inverse de ce qui se produit actuellement. Ces espaces de rencontre permettent en effet des échanges et un dialogue apaisé au sein de familles en situation de rupture.