



Paris, le 16 octobre 2012

Présentation de la Note d'analyse

« Désunion et paternité »

Mardi 16 octobre 2012

Intervention de Vincent Chriqui,
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

Seul le prononcé fait foi

La loi consacrant l'autorité parentale conjointe (4 mars 2002) a maintenant dix ans. La part des enfants en résidence alternée est en augmentation depuis la réforme de 2002 : en 2010, elle s'élevait à 16,5 % contre 9,9 % en 2004.

Et pourtant... le maintien de **rôles sociaux différenciés** entre une majorité de pères et de mères, ces dernières assumant encore 2/3 du travail parental et portant l'essentiel des ajustements entre vie familiale et vie professionnelle, **contraste** encore avec la **refondation du droit de la famille en un droit asexué**, fondé sur le maintien des liens unissant l'enfant à ses deux parents.

Parallèlement, la relation père-enfants est moins pérenne que celles liant les mères aux enfants après une séparation.

La fixation de la résidence principale chez la mère demeure majoritaire, bien qu'en recul : elle concernait 73,5 % des enfants en 2010 contre plus de 80 % en 2003. Une majorité de pères ne revendiquent pas la résidence principale ou en alternance, par principe, pour des raisons pragmatiques de plus grande disponibilité de la mère, ou par autocensure. Au final, **40 % des enfants de moins de 25 ans issus d'une union rompue ne voient leur père que rarement ou jamais** contre 15 % leur mère

Le divorce ou la séparation agit comme un brusque révélateur des « coûts cachés » supportés par chacun : à l'infériorité économique et professionnelle des mères correspond une certaine **vulnérabilité de la relation père-enfant. Cela complique doublement l'exercice de la coparentalité après la désunion.**

À la suite d'un divorce ou d'une séparation, si le principe de la **coparentalité** s'est imposé en droit, il continue à poser **des défis pratiques et éthiques** qui touchent un nombre considérable d'enfants (Un tiers des unions libres sont rompues avant dix ans et près de la moitié des mariages finissent par un **divorce. Ces situations impliquent des enfants** jeunes : l'âge médian des enfants est de 9 ans lors d'un divorce et de 5 ans lors d'une séparation).

Pour dénouer cela, il faudrait favoriser une paternité impliquée. Comment le faire à partir d'une inégale distribution des rôles parentaux ? Et ce dans l'intérêt de l'enfant et sans préjudice pour les mères ?

Tout d'abord, le remaniement des normes de la paternité impose à la majorité des pays de l'OCDE de véritablement soutenir l'implication des pères dès la naissance des enfants, car le **style de paternité conditionne la poursuite de la coparentalité après la désunion**. Le Centre d'analyse stratégique (CAS) préconise donc une **paternité « active » caractérisée par une meilleure articulation entre vie familiale et vie professionnelle, et la sensibilisation des acteurs de l'éducation, du sanitaire et du social aux réalités paternelles**. Ceci emporte des conséquences en amont comme en aval de la désunion.

Ensuite, la mise en œuvre de la coparentalité peut susciter des conflits entre pères et mères sur des points aussi variés que la résidence, la contribution à l'entretien, l'éducation de l'enfant, le droit aux prestations familiales, etc. Pour favoriser l'exercice le plus consensuel de l'autorité parentale, il convient de **mieux coordonner les aspects relationnels et financiers de la désunion du couple**.

De plus, si le droit a largement égalisé les droits de garde pour les différentes formes d'union, en revanche le **rééquilibrage des droits et des devoirs** entre les pères et les mères reste inégal, ce qui pose des **problèmes juridiques et d'équité**.

Cette note du CAS émet quatre propositions

1. La paternité impliquée ne s'invente pas après le divorce ou la séparation, elle se forme dès les premières années de vie de l'enfant : il faut favoriser la paternité précoce.

Pour ce faire, il faut lutter contre les **stéréotypes de genre** et valoriser les hommes « pourvoyeurs de soin », notamment auprès des acteurs de la petite enfance et de protection de l'enfance

Proposition 1.1

Favoriser une paternité active : en incluant mieux les pères dans les dispositifs de soutien à la parentalité, de protection de l'enfance et d'accueil de la petite enfance (via une sensibilisation et une plus grande mixité des personnels de ces structures pour rompre avec les stéréotypes symbolisés par l'appel systématique à la seule mère en cas d'enfant malade à la crèche) ;

De plus, de même que la famille et le monde de la petite enfance tendent à reproduire une prépondérance maternelle potentiellement culpabilisante pour les femmes et inhibante pour les hommes, il faut **lutter contre la double assignation des mères et des pères qui prévaut dans le monde du travail** et pour ce faire **encourager des nouvelles pratiques de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle élargie aux hommes (Proposition 1.2)** et qui ne se cantonnent plus à des dispositifs minoritaires, essentiellement utilisés par les femmes et stigmatisant pour les carrières.

Cela passe notamment par le développement de **congés parentaux plus paritaires** et par le développement d'une flexibilité positive donnant aux employés, hommes et femmes, une meilleure maîtrise de leur emploi du temps tout en satisfaisant aux logiques d'innovation des entreprises

On renvoie pour cela à nos précédents travaux : Note d'analyse 247 « De nouvelles organisation du travail conciliant égalité femme / homme et performance des entreprises.

2. Face au divorce et à la séparation, il faut ensuite favoriser une coparentalité effective

a. Cela passe notamment par une formation / sensibilisation des personnels du champ sanitaire et social aux droits paritaires des deux parents en matière d'autorité parentale. En 2010-2011, **plus de la moitié des réclamations de pères auprès du Défenseur des droits ont porté sur des conflits relatifs à l'exercice de l'autorité parentale.** Très souvent, le conflit porte sur la frontière entre des actes usuels (qui ne nécessitent pas juridiquement l'accord des deux parents) et les actes non usuels.

Outre la mauvaise foi, toujours possible entre ex-conjoints, ces conflits sont renforcés par la **confusion entre autorité parentale conjointe** (exercée à l'issue de 98% des divorces et 93% des séparations >>) et **cohabitation avec l'enfant**, qui existe aussi bien au niveau des parents que des professionnels impliqués dans la vie quotidienne des enfants.

En effet, selon les secteurs concernés dans les **champs de l'éducation et de la santé**, ces derniers peuvent s'inscrire dans **un cadre plus ou moins proactif en matière de respect de la coparentalité** : plutôt limitatif pour l'instant dans l'Éducation nationale (par exemple l'inscription dans une école peut être effectuée par un seul parent l'autre étant présumé au courant), mais moins restrictif dans le champ medico social, L'Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale (ANESM) a ainsi promu une liste d'actes non usuels assez large, privilégiant le principe d'un double accord parental dans les situations conflictuelles.

Comment faire mieux respecter le principe de coparentalité ? Une tentative de clarification sur le plan juridique des « **actes usuels** » et « **non usuels** » comporterait le risque de rigidifier le fonctionnement familial et de provoquer une inflation des contentieux. Un effort de

pédagogie sur l'autorité parentale est à privilégier, comme préconisé par le rapport 2008 de la Défenseure des enfants.

Proposition 2.1

Former les parents et les professionnels des secteurs éducatif, sanitaire et social au respect des droits du parent non gardien, en mettant en œuvre une stratégie de sensibilisation à la coparentalité (brochures d'information, portail internet, référentiel indicatif commun). Cela pourrait ainsi conduire à rechercher plus largement le double accord parental dans des situations clés de la vie des enfants, tels que l'inscription dans une école.

b. le partage de la prise en charge de l'enfant **ne doit pas se limiter à répartir la résidence à « 50/50 » mais inclure un partage effectif du travail parental.** En outre, l'alternance ne doit pas reposer sur des formes d'éclipses de la parentalité, mais sur des logiques de coopération et d'information réciproque.

Tout d'abord les résidences alternées et principales chez le père se développent, y compris quand la mère s'y oppose. La part des **enfants en résidence alternée est en augmentation depuis la réforme de 2002** : en 2010, elle s'élevait à **16,5 % contre 9,9 % en 2004 ; elle atteint 27,8 % dans le divorce par consentement mutuel.**,

Second constat, même si des droits étrangers (en Belgique, Suède, Australie ou aux États-Unis) font de la résidence alternée la solution à privilégier, le juge conserve une grande latitude d'interprétation, de nombreux motifs en faveur de la désignation d'une résidence habituelle pouvant être reçus. **Dans l'ensemble de ces pays, la résidence partagée plafonne à moins de 20 %.** Certes, les évaluations australiennes et belges montrent que les lois privilégiant la résidence partagée permettent de lutter contre le risque d'autocensure des pères. Mais ce **sont les arrangements flexibles entre parents, qui s'inscrivent dans la continuité de partage de la prise en charge de l'enfant d'avant la désunion** et ne reposent pas sur une approche strictement paritaire de la résidence, **qui fonctionneraient le mieux.**

Proposition 2.2

En cas de divorce ou de séparation, encourager les arrangements souples et personnalisés dans les conventions parentales et les décisions de justice (en complément de la stricte résidence alternée paritaire) :

- en diffusant un guide de bonnes pratiques de partage du temps de l'enfant (auprès des avocats, des médiateurs et des mairies, pour en favoriser l'appropriation par le justiciable) ;
- en diffusant (par voie de circulaire) une typologie (indicative) des tâches et temps parentaux (soins, garde, aide aux devoirs, transport, loisirs, etc. à aborder dans une convention type) dont un temps de communication avec l'autre parent ;
- en systématisant l'insertion d'une clause de revoyure sur la résidence quand les parents de jeunes enfants se séparent (pour ménager la mise en place ultérieure d'une résidence alternée par principe, tout en tenant compte des fortes restrictions de certains experts en matière de résidence des très jeunes enfants).

3. Apaiser les conflits parentaux en traitant ensemble les enjeux financiers et de résidence

Une cause de l'échec des parents à s'entendre sur les **modalités de l'autorité parentale**, dont la résidence de l'enfant, tient à l'intrication de ces enjeux avec les aspects matériels et financiers de la séparation ou du divorce.

Lors du divorce ou de la séparation, la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE) motivait 46 % des contentieux en matière familiale en 2010¹. Globalement, la défaillance du débiteur (le plus souvent le père) n'est pas un phénomène marginal, **plus de 40 % des CEEE ne seraient pas entièrement versées.**

La question de l'argent se trouve pourtant au cœur d'une défiance réciproque.

Plus spécifiquement, une partie des mères soupçonnent les pères de demander la résidence alternée pour ne pas payer de CEEE, tandis qu'une partie des pères les accusent de refuser la garde alternée pour pouvoir en obtenir une². En pratique, la pension versée à l'un des parents est essentiellement fonction du temps de résidence chez l'autre parent : si le JAF attribue une CEEE à 91 % des mères divorcées et 84 % des mères séparées « gardiennes », il ne l'accorde que dans un quart des résidences alternées.

a) Peut-on apaiser ces conflits par la médiation ? Alors que la **durée moyenne d'audience avec le juge aux affaires familiales est de 18 minutes** en France, les entretiens de médiation offrirait l'opportunité d'accords plus stables : 85 000 actions modificatives par an visent actuellement à revenir sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale déjà homologuées ou fixées par une décision de justice. Le taux de recours à la médiation familiale reste néanmoins très faible : moins de 3,6 % des affaires jugées en 2009, un accord étant conclu dans 57 % des cas. En comparaison, au Québec, 22 % des personnes qui se sont séparées ou qui ont divorcé ont eu recours à des services de médiation et de conciliation entre 2001 et 2006 et 82 % des « usagers » ont conclu une entente.

Les leçons du modèle québécois n'appellent pas pour autant le passage à une généralisation de la médiation, car si elle est un vecteur efficace de réduction des contentieux, reste qu'elle ne peut s'appliquer à toutes les situations de couple, notamment quand l'un des conjoints est sous influence de l'autre. En revanche, un effort global d'accessibilité et d'adaptation des services de médiation devrait être poursuivi, en particulier en favorisant une « médiation globale » jugée plus efficace que la « médiation » qui se limite aux modalités d'organisation de la vie de l'enfant.

Proposition 3.1

Traiter ensemble les enjeux financiers de la rupture et ceux relatifs à la garde en favorisant le recours à une « médiation globale » (pour approfondir la qualité de service, couvrir la gestion des conflits, la détection de la violence, les aspects financiers et patrimoniaux de la séparation), un complément de formation des médiateurs étant requis au préalable.

¹ « Fichier enfants », Répertoire général civil, *op. cit.*

² Cadolle S., "La Résidence alternée : ce qu'en disent les mères", *Informations sociales*, CNAF, n° 149, 2008, Florence Brunet F., Pauline Kertudo P. et Sylvie Malsan S. (2008), *op. cit.*

b) En outre, le **partage des droits socio-fiscaux** progresse dans la résidence alternée. Depuis 2002, des dispositions dérogatoires ont permis une prise en compte partielle des conséquences de la résidence alternée sur les plans social et fiscal : chaque parent peut rattacher son enfant à son régime d'assurance maladie depuis 2002 ; le quotient familial peut être partagé depuis 2003, les allocations familiales (AF) depuis 2007. Mais le partage des autres prestations familiales (aides au logement – AL, allocation de rentrée scolaire – ARS, prestation d'accueil du jeune enfant – PAJE, complément familial – CF, etc.) demeure exclu, conformément à la **règle de l'unicité de l'allocataire**.

Face à cette difficulté, un groupe de travail a mené entre 2010 et 2012 une réflexion sur « le droit aux prestations familiales et la résidence alternée, mais dans un contexte budgétaire restreint, aucune solution consensuelle de partage des prestations familiales ne se dégage, conciliant l'équité entre père et mère et l'intérêt de l'enfant. En attendant un règlement global, toutefois plusieurs pistes pourraient être envisagées pour répondre aux situations les plus contraaires à l'équité.

Proposition 3.2

Pour mieux répondre aux conflits parentaux sur le droit aux prestations familiales :

- **réformer la règle de l'unicité de l'allocataire et permettre la désignation de deux allocataires pour un même enfant (permettant ainsi non le partage mais la répartition des prestations entre les parents) ;**
- **sur ce fondement, inciter le juge aux affaires familiales à recueillir l'avis des parties en matière de prestations familiales.**

c) Par ailleurs, l'examen des bonnes pratiques à l'étranger montre la limite des modèles de type agence de recouvrement, alors que par ailleurs des acteurs et des procédures existantes pourraient être mieux mobilisées à cet effet.

Proposition 3.3

Améliorer le paiement des CEEE :

- **en mobilisant les outils de lutte contre la fraude dont le Répertoire national commun de la protection sociale ;**
- **en proposant un traitement judiciaire simplifié de révision en cas de changement de situation ;**
- **en développant *via* le réseau local des CAF une offre de médiation familiale ou d'accompagnement parental préalable au recouvrement forcé, en s'inspirant des expérimentations déjà menées localement.**

4. revoir l'économie globale CEEE / prestation compensatoire

Le rééquilibrage des droits et devoirs entre les pères et les mères est inégal selon les formes d'union. Cela pose un problème d'équité et un problème juridique. Si la jurisprudence a corrigé pour partie ces écarts, elle reste fragile et n'offre pas un accès équivalent aux droits pour tous les justiciables.

Du côté des pères, on observe depuis plus de vingt ans une **progression des droits en matière d'autorité parentale**, qui a corrigé des déséquilibres de plus en plus critiqués. **Du côté des mères**, notamment **ex-concubines**, **le changement est important** et plutôt vécu comme une perte. Ainsi **l'union libre entraîne progressivement plus de devoirs sans ouvrir de nouveaux droits**, la prestation compensatoire restant l'apanage de l'ex-épouse.

Certes, s'agissant des modalités de calcul de la CEEE, le droit ne différencie plus entre formes d'union. La refondation du droit de la famille autour de la parentalité les a rendues cohérentes avec le principe d'autorité parentale conjointe, admis aussi chez les ex-concubins ou pacsés. En revanche, la parentalité dans ces effets indirects sur les mères n'est pas systématiquement prise en compte. En particulier, n'y a-t-il pas là une **incohérence**, d'ailleurs **attestée par une jurisprudence qui s'est prononcée pour un minimum de protection lors des séparations de concubins ?**

Proposition 4

Au regard des asymétries du travail parental et de l'exercice d'une autorité parentale conjointe, ainsi que de la jurisprudence afférente, confier à un groupe de travail le soin d'étudier une « compensation de parentalité » pour les ex-concubins et pacsés qui ont élevé des enfants, en vue d'améliorer la cohérence des droits et des devoirs. Elle correspondrait au volet parentalité qui entre, à côté d'autres critères, dans le calcul de la prestation compensatoire entre les ex-époux.

Dans un **contexte important d'évolution du mariage civil**, (projet de loi sur le mariage homosexuel , statuts des beaux-parents) c'est l'ensemble des normes et des pratiques relatives à la filiation, à la parenté et à la parentalité qu'il convient de revisiter pour en vérifier la cohérence. Une mesure comme la compensation de parentalité pour les concubins pourrait s'inscrire dans le cadre du basculement depuis les années 1970 d'un droit de la famille fondé sur la conjugalité vers un droit centré sur la parentalité.

- **Contact Presse**

Centre d'analyse stratégique

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr