

Mission gouvernementale à l'initiative du Premier ministre Gabriel Attal

RAPPORT SUR LES FAMILLES MONOPARENTALES

30 Septembre 2024



Rapporteur de la mission :

XAVIER IACOVELLI

Sénateur des Hauts-de-Seine
Vice-Président de la Commission des Affaires Sociales

LES SOUTIENS AUX FAMILLES EN SITUATION DE MONOPARENTALITE

**CHANGER DE CADRE, POUR MIEUX SOUTENIR ET PROTEGER,
AUJOURD’HUI ET DEMAIN**

Mission confiée par le gouvernement
à
Monsieur Xavier Iacovelli, sénateur

- Septembre 2024 -

AVANT-PROPOS

Mener une mission pour le gouvernement est à la fois un honneur et une grande responsabilité. J'ai eu l'immense privilège de commencer ce travail conjointement avec Fanta Berete, députée de Paris, dont l'engagement sur les questions de la monoparentalité est exemplaire.

En ce sens, je souhaite la remercier et la saluer pour son engagement et sa mobilisation sur ce sujet de la monoparentalité qu'elle a porté depuis le début de sa prise de fonction. Aussi, car c'est en grande partie grâce à son travail et à celle de son équipe que cette mission a vu le jour.

Cependant, la dissolution de l'Assemblée nationale a redéfini les modalités de cette mission, me conduisant à la poursuivre seul, une situation que j'aurais évidemment préféré éviter. La fin du mandat parlementaire de Fanta Berete a marqué un tournant, et bien que son absence ait été ressentie, **j'ai tenu à poursuivre ce travail, porté par la conviction que les attentes des familles en situation de monoparentalité et des associations étaient trop importantes pour être ignorées.** Il m'était impensable de ne pas honorer leur confiance et de laisser ces enjeux en suspens.

Je tiens également à exprimer **mes sincères remerciements envers toutes les personnes ayant contribué à des travaux sur les familles en situation de monoparentalité**, notamment celles issues des **initiatives transpartisanes** menées par le député de l'Eure, **Philippe Brun**. Je remercie également **Dominique Vérien**, Présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes au Sénat, ainsi que les deux co-rapporteuses de la mission parlementaire, **Colombe Brossel et Béatrice Gosselin**, pour leur travail sur leur rapport « *Familles monoparentales : pour un changement des représentations sociétales* ».

Aussi, je remercie tous ceux qui m'ont accompagné et, au premier chef, mes collaborateurs qui se sont saisis de ce sujet à bras le corps.

Durant cette mission, j'ai finalisé seul la phase d'élaboration des propositions et la rédaction du rapport. Bien que ce travail soit le fruit d'une réflexion collective initiale, la version finale proposée n'engage que moi. Mon objectif a été de proposer des pistes concrètes et réalisables, en phase avec les attentes exprimées sur le terrain par les familles en situation de monoparentalité.

Se pencher sur les enjeux et les défis des familles en situation de monoparentalité n'est pas seulement une démarche statistique, mais bien de reconnaître les réalités souvent invisibles de près d'une famille sur quatre en France. **Dans une certaine mesure, c'est aussi pénétrer leur intimité pour comprendre pleinement les défis qu'elles affrontent.** Si cette structure familiale est souvent transitoire, elle peut devenir un mode de vie à long terme, marqué par des difficultés économiques et sociales. Elle est marquée par un certain isolement et des fragilités à de très nombreux égards. L'enjeu central reste, selon moi, la protection des enfants, qui sont les premières victimes des conflits parentaux. C'est pourquoi il est indispensable de replacer l'enfant au cœur des politiques publiques. Il m'a semblé nécessaire de rappeler cet impératif.

L'approche adoptée au cours de cette mission a été résolument participative, avec la mise en place d'un comité consultatif réunissant toutes les parties prenantes, des auditions ouvertes et des contributions venant de toutes les sphères concernées. Ce dialogue riche a nourri nos propositions, renforcé par les nombreux rapports parlementaires et les études du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.

Toutefois, il persiste un paradoxe : si un consensus semble exister sur la nécessité d'agir pour les familles en situation de monoparentalité, les solutions proposées divergent souvent. Ces divergences reflètent

des visions parfois contradictoires des politiques familiales et de la coparentalité. Le véritable enjeu n'est donc pas l'absence de propositions, mais la difficulté à concilier des approches souvent opposées.

Le débat est nécessaire, mais il doit s'articuler autour de questions fondamentales : **Comment accompagner au mieux ces familles en situation de monoparentalité ? Quel système socio-fiscal devrait être appliqué ? Comment concilier les besoins des parents avec l'intérêt supérieur de l'enfant ?** La réponse à ces questions est loin d'être évidente. On peut s'étonner de la volonté de définir un cadre alors que toutes les familles sont par nature différentes.

Pourtant, il semble prioritaire aujourd'hui de définir **un cadre de référence et sortir du simulacre de la simple notion de monoparentalité**. Il en va de l'intérêt de l'enfant et de la bonne compréhension par tous les parents de ce que sont leurs droits et leurs devoirs. Pour toutes ces raisons, je pense que l'on doit privilégier, autant que faire se peut, la garde alternée¹ ou *a minima* l'exercice effectif de qui est à la fois un devoir et un droit de visite et d'hébergement du côté du parent non-gardien. Tout en tenant compte du schéma familial préexistant à la séparation, pour éviter de continuer d'exposer, lorsqu'il y a des cas de négligence ou de violence, le parent ou l'enfant victime de violences intrafamiliales. Les relations entre parents après une séparation doivent également être mieux appréhender pour **garantir une coparentalité apaisée**, le cas échéant où le schéma familial initial le permet ; **et l'effectivité des pensions alimentaires doit être définitivement appliquée**.

Les familles en situation de monoparentalité ne doivent **plus être laissées seules face à ces enjeux**. Il est de la **responsabilité de l'État d'accompagner ces familles** en mettant en place des politiques publiques efficaces et cohérentes.

Trop souvent, ces questions donnent **des analyses souvent brutales, renvoyant les parents à leurs seules responsabilités**. **Naturellement, la responsabilité des pères et mères ne peut et ne doit jamais être obérée**.

La demande est unanime de la part des parties prenantes : il est indispensable de prendre en compte leurs difficultés et de simplifier leur quotidien. Toutefois, il est crucial de comprendre que les enjeux liés à la monoparentalité sont d'une grande complexité, en raison de l'hétérogénéité des situations familiales.

C'est la raison pour laquelle, nous devons, dès aujourd'hui, simplifier la reconnaissance du statut de monoparentalité, de manière uniforme à travers l'ensemble des administrations publiques et privées. De même, les soutiens financiers, comme **l'allocation de soutien familial** ou **le complément de mode de garde**, doivent non seulement **être préservés mais renforcés**. Il est impensable de remettre en question les récentes avancées obtenues dans ces domaines. Ce changement est possible. A nous de le mettre en œuvre.

De manière évidente, les soutiens aux familles en situation de monoparentalité doivent être développés et renforcés par nos politiques publiques. A ce titre, dans une période de questionnements politiques et de recherche d'économies, il me semble tout à fait indispensable de préserver les avancées récentes.

Je pense naturellement à **la revalorisation de l'allocation de soutien familial**, ainsi qu'à **l'évolution du complément de mode de garde, qui doit être mise en œuvre d'ici la fin de l'année 2025**. Il est crucial de préserver ces dynamiques. **Revenir sur ces récentes avancées serait une véritable régression**.

¹ Le rapport choisit le terme de « garde » alternée qui lui semble le plus refléter le but poursuivi. Le droit ne connaît en revanche à ce stade que la notion de « résidence alternée » (article 373-2-9 du code civil). A droit constant les deux dénominations sont potentiellement des synonymes ici, sous réserve des évolutions proposées par le présent rapport.

Au-delà, cette mission justifie **une nouvelle fois l'intérêt de réfléchir aux évolutions prioritaires et aux modalités les plus adaptées de leur mise en œuvre pour répondre aux besoins des familles en situation de monoparentalité.**

Ce rapport contribue à cette dynamique nécessaire. Sa mise en œuvre permettrait **d'améliorer le quotidien de ces familles et de lever certaines fragilités.** Il ne s'agit donc pas d'un simple écrit mais bien à la fois **d'une feuille de route et d'une incitation à l'action, à la réflexion et au débat.** Il nous revient désormais de **conduire le changement.**

Sachons être au rendez-vous de leurs besoins. Nous ne pouvons pas, en France, ne pas prendre en compte ces réalités dont un quart de nos familles françaises vivent chaque jour. **Nous nous devons de mieux les prendre en charge.**

Au terme de ces quelques mois de travail, ma conviction est faite : nos politiques doivent évoluer, à nous d'en définir collectivement les mécanismes.

Je suis convaincu que le changement est possible, nécessaire et souhaitable. **Il nous appartient désormais de le mener à bien, ensemble.**

Xavier Iacovelli

SYNTHESE

La prise en compte des familles en situation de monoparentalité dans nos politiques publiques, l'adaptation des interventions publiques aux besoins et attentes de ces ménages spécifiques revêtent une importance de premier rang. Les familles évoluent, notamment du fait de l'essor de la monoparentalité. La politique familiale et les politiques publiques diverses participant de celle-ci doivent donc évoluer pour prendre en compte de nouvelles réalités.

Le présent rapport vise à répondre à ce besoin. Il a été réalisé à la demande du gouvernement et dans un contexte particulier ayant conduit à revoir son cadre à plusieurs reprises.

Le changement est possible et souhaitable. Des mesures attendues et légitimes peuvent ainsi être mises en œuvre très rapidement. Les familles en situation de monoparentalité sont celles qui sont confrontées aux contraintes administratives parmi les plus diverses, les plus complexes et les plus potentiellement contradictoires. **Il est nécessaire de mieux identifier ces familles à partir d'une carte obtenue à deux moments possibles, lors de la déclaration de revenu (case T), ou plus rapidement et pour un public plus modeste, grâce à la déclaration trimestrielle à CAF/MSA. Ce document pourrait évoluer pour à terme, remplir encore mieux l'objectif poursuivi. Le « dites-le nous une fois » doit être mis en œuvre pour les familles fragiles** qui soit perçoivent le revenu de solidarité active soit l'allocation de soutien familial. La reconnaissance de leur situation doit permettre une meilleure prise en compte de leurs spécificités. **Cette reconnaissance constituerait une avancée importante pour ces familles en permettant d'accélérer le traitement de certaines de leurs demandes ou la mise en œuvre de soutiens particuliers** : dans le cadre de leur accès au logement et du traitement de leurs demandes, dans le cadre de leur prise en charge éventuelle par le service public de l'emploi, dans le cadre de l'offre de services ou de biens spécifiques ou à des tarifs réduits par les collectivités publiques ou les entités privées. Ce changement est nécessaire. Il doit être conduit.

Mais cette action -incontournable- de reconnaissance des familles en situation de monoparentalité ne peut suffire. Il convient de faire évoluer fortement nos politiques publiques. Le principe porté par ce rapport est simple. Il s'agit avant tout de mettre en avant l'intérêt supérieur de l'enfant. Donc de créer les conditions pour que la coparentalité s'exerce toujours au profit de l'enfant, à chaque fois que cela est possible. Cela conduit à changer d'approche en envisageant à chaque fois la possibilité de garde alternée, en évaluant la nécessité et la possibilité pour le parent non-gardien de disposer d'un devoir et droit de visite et d'hébergement étendu. Poser ce cadre justifie de le formaliser et d'affirmer les droits et devoirs. Le rapport souligne que toute séparation doit donner lieu à une convention pour encadrer l'éducation de l'enfant et veiller au projet de coparentalité. Les droits et devoirs de chaque parent doivent en outre être réaffirmés : **le rapport propose un barème unique et opposable minimal pour déterminer les pensions alimentaires** (la contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant - CEEE). Il propose de le généraliser, en mettant à contribution même les parents les plus modestes. Il propose enfin de renforcer les moyens permettant de rendre effectives ces mesures, notamment en matière de recouvrement des impayés. Ce cadre général est un cadre de référence : la spécificité de chaque configuration familiale a vocation à être prise en compte et doit demeurer un élément clef de l'appréciation de la réponse apportée (cas des projets parentaux particuliers, de violences, de situations familiales spécifiques, etc.)

Ce cadre rénové doit être mis en place dès à présent. Mais sa montée en puissance et son effectivité ne pourraient être que progressives. Les nombreuses évolutions à mener sont plurielles. Leur justification, leur opportunité et leur faisabilité doivent être largement débattues publiquement au cours des prochains mois et années. Le rapport entend y contribuer : il a été construit à partir d'une démarche participative

d'ampleur et ambitieuse. Mais **le débat doit se poursuivre : les 41 propositions formulées entendent le structurer.**

Le premier enjeu est de connaissance, de suivi et d'évaluation. Notre connaissance de la monoparentalité doit être enrichie, les effets de nos politiques mieux appréciés, les évolutions nécessaires mieux envisagées. Pour toutes ces raisons, le rapport entend que le HCFEA soit chargé d'une nouvelle mission à ce titre et produise, tous les trois ans, un rapport à ce sujet.

Deuxième défi, la bonne prise en compte des familles en situation de monoparentalité dans l'accompagnement général qui est proposé par le secteur public. A la reconnaissance facilitée de ces ménages et la simplification de leurs parcours doivent se combiner des approches plus attentionnées et prenant en compte les particularités de ce public en plein essor.

Troisième chantier, celui de la coparentalité. Le rapport rappelle que l'enfant doit être mis en avant en toutes matières et que les droits et devoirs des parents sont avant tout le reflet de l'obligation qu'ils ont prise en ayant un enfant.

Quatrième champ, celui du travail et de l'emploi. Le rapport propose de créer les conditions pour que les partenaires sociaux se saisissent des questions de monoparentalité. Il appelle en outre à une meilleure prise en compte des familles en situation de monoparentalité dans les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle mais aussi par les acteurs du service public de l'emploi et, au premier chef, par France travail.

Cinquième pilier dévolu à la mission, celui des soutiens apportés par la fiscalité et la protection sociale. Ce chantier est vaste et complexe. Une recherche de cohérence doit être favorisée dans un premier temps. Au-delà, il est nécessaire de faire évoluer le cadre pour que celui-ci permette à tous les ménages, et en particulier aux plus modestes, de prétendre aux configurations qui semblent les plus bénéfiques à tous et au premier chef à l'enfant : maintien du lien avec les deux parents, visite et hébergement chez le parent non-gardien et déploiement de la garde alternée. Le chantier est vaste. Il peut conduire à revoir radicalement certains principes tout en cherchant clarté et cohérence. La réflexion doit être menée et un vaste débat doit intervenir pour assurer des changements effectifs et consentis.

Dernier volet, celui du logement. Les politiques doivent évoluer pour mieux répondre à ce besoin élémentaire d'une famille en situation de monoparentalité : disposer d'un toit et, à ce titre, de la première sécurité.

Ces différentes mesures peuvent être mises en œuvre à court, moyen et long terme. Les mesures de moyen et long terme justifient d'ores et déjà que les acteurs et en premier lieu les administrations et opérateurs publics s'en saisissent. Un travail de mise en œuvre doit désormais prendre toute sa place. Il est nécessaire et doit être combiné à **un débat public incontournable.**

Tous ces travaux soulignent combien nos politiques familiales sont nécessaires et combien certains de leurs aspects demeurent insuffisamment revus et analysés. **Un travail complémentaire serait donc à mener sur les droits familiaux** soit les droits et devoirs que les différents membres de la famille ont les uns vis à vis des autres. Les familles en situation de monoparentalité sont en effet le reflet d'un des aspects de cette question qui mériterait d'être appréhendée de manière plus vaste et globale.

Champ	Intitulé	Contenu
	<i>Recommandation générale</i>	Préserver et conforter les revalorisations mises en œuvre de l'allocation de soutien familial et veiller à la bonne mise en œuvre de la réforme du complément de mode de garde au profit des familles en situation de monoparentalité.
Changer de cadre	<i>Prendre en compte les situations de monoparentalité en faisant évoluer le cadre applicable à ces familles nouvelles</i>	<p>Proposition n°1 : En cas de séparation des parents, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, envisager, avant toute autre solution, une prise en charge de l'enfant alternativement par l'un et l'autre parent, sur une base égalitaire, dans le cadre d'une garde alternée. Inscrire ce principe dans les textes et prévoir la possibilité d'écarter ce mode de prise en charge sur la base d'un accord consensuel des parents, du fait de l'âge de l'enfant, du fait de lieux de résidence différents des deux parents. Ce cadre serait applicable sauf dans le cas de comportements violents avérés d'un des deux parents ou encore pour d'autres éléments de motivation à déterminer par les textes et dans le cadre de l'office éventuel du juge.</p> <p>Proposition n°2 : En l'absence de garde alternée ou partagée, prévoir, pour les week-ends et les vacances scolaires, un droit et donc un devoir de visite et d'hébergement du parent non-gardien, étendu à celui accordé au parent gardien. Affirmer ce droit et devoir de visite et d'hébergement dans les textes et en assurer l'effectivité.</p> <p>Proposition n°3 : Ouvrir la possibilité, à chaque enfant, à un âge de discernement, de choisir son lieu de garde et de résidence habituel tout en préservant le droit et le devoir de visite et d'hébergement des deux parents.</p> <p>Proposition n°4 : Inscrire dans le droit l'obligation générale de fixation d'une CEEE sur la base d'un barème unique et national. Restreindre les situations de « hors d'Etat » pour prévoir que même les parents modestes et titulaires de minima sociaux soient mis à contribution. Assurer l'effectivité de ces obligations rénovées avec des modalités de prélèvement à la source prévues dans les textes.</p> <p>Proposition n°5 : Prévoir, dès la séparation, pour tout enfant n'étant pas élevé par ses deux parents, la formalisation et la conclusion entre les deux parents d'une convention d'éducation, de suivi et de soutien au développement de l'enfant. Revoir le cadre applicable aux droits et devoirs de chacun des parents en réexaminant les régimes actuels de sanction.</p>
Changer de cadre	<i>Prendre en compte les situations de monoparentalité en faisant évoluer le cadre applicable à ces familles nouvelles (suite)</i>	<p>Proposition n°6 : Structurer le cadre normatif, d'intervention et d'accompagnement autour des trois périodes clefs auxquelles sont confrontées les familles en situation de monoparentalité soit (i) la séparation ou la disparition du conjoint, (ii) la vie de parent isolé et (iii) le cas échéant, la remise en couple.</p> <p>Proposition n°7 : Créer les conditions pour un débat nécessaire permettant la refondation des interventions publiques au profit de toutes les familles et en particulier les nouvelles familles homoparentales et/ou en situation de monoparentalité.</p>

Champ	Intitulé	Contenu
Connaître, mesurer et évaluer pour mieux soutenir et protéger	<i>Mieux connaître et évaluer les situations de monoparentalité pour accompagner la nécessaire dynamique d'adaptation de nos politiques publiques</i>	<p>Proposition n°8 : Améliorer la connaissance statistique et sociologique de ces nouveaux ménages dans toutes leurs spécificités, y compris territoriales (DROM, ruralité).</p> <p>Proposition n°9 : Mieux apprécier les situations financières des familles en situation de monoparentalité par l'analyse renouvelée des échelles d'équivalence et des budgets de référence.</p> <p>Proposition n°10 : Evaluer les mesures mises en œuvre et apprécier les nouveaux besoins, mieux mesurer l'impact des politiques publiques menées.</p> <p>Proposition n°11 : Mieux prendre en compte la monoparentalité dans les droits sociaux, fiscaux et civils en faisant évoluer le cadre général actuel.</p>
Mieux reconnaître et accompagner les familles en situation de monoparentalité	<i>Reconnaître la spécificité des familles en situation de monoparentalité via la création d'une carte matérialisant leur statut et leur ouvrant des droits</i>	<p>Proposition n°12 : Déterminer la population cible des politiques publiques dédiées aux familles en situation de monoparentalité en mettant l'accent, soit sur les parents isolés dans le cadre de la déclaration des revenus, soit sur les déclarations réalisées à la CAF et à l'ASF.</p> <p>Proposition n°13 : Assurer et généraliser l'utilisation de la carte obtenue par les déclarations fiscales et sociales pour qu'elle constitue un élément probant et opposable aux entités publiques et privées, de leur situation de monoparentalité.</p>
Mieux reconnaître et accompagner les familles en situation de monoparentalité	<i>Reconnaître la spécificité des familles en situation de monoparentalité via la création d'une carte matérialisant leur statut et leur ouvrant des droits (suite)</i>	<p>Proposition n°14 : Déterminer les avantages découlant de la reconnaissance de la situation de famille en situation de monoparentalité notamment (a) concernant les tarifs de transport et (b) en incitant les collectivités à adapter leurs tarifications et soutiens sur la base de cette situation et (c) en appréciant les garanties données à d'autres catégories (familles nombreuses, aidants notamment - voir droit au répit).</p>
Mieux reconnaître et accompagner les familles en situation de monoparentalité	<i>Renforcer l'accompagnement des familles en situation de monoparentalité pour changer effectivement leur quotidien</i>	<p>Proposition n°15 : Garantir l'allègement des pièces justificatives demandées à toutes les étapes du parcours, notamment sur la base de l'attestation de droits ayant une valeur probante, faciliter le « dites les nous une fois » avec des API et des échanges de données sur la population cible.</p> <p>Proposition n°16 : Adapter les informations apportées aux usagers par des canaux dédiés (internet, réponse téléphonique).</p> <p>Proposition n°17 : Renforcer et déployer des parcours attentionnés et des approches populationnelles, concernant toutes les familles en situation de monoparentalité, aux trois périodes clefs de leurs parcours.</p>

Champ	Intitulé	Contenu
		Proposition n°18 : Déployer, si nécessaire, un programme complémentaire de simplifications administratives , centré sur la situation des familles en situation de monoparentalité.
Promouvoir une coparentalité effective	<i>Accompagner les familles au moment clef de la séparation pour garantir la coparentalité dans la durée</i>	<p>En cohérence avec les principes affirmés au titre du « changement de cadre ».</p> <p>Proposition n°19 : Dans le cadre du « parcours séparation » mis en place par la CAF, assurer un accompagnement effectif à la parentalité des deux parents.</p> <p>Proposition n°20 : Affirmer à ce moment les droits et devoirs de chacun des parents, notamment pour les enfants mineurs, en termes de (a) contribution financière, (b) droits et devoirs d'accompagnement de l'enfant et (c) suivi et d'association des deux parents au parcours éducatif de l'enfant.</p>
Promouvoir une coparentalité effective	<i>Garantir l'effectivité du cadre rénové de coparentalité ainsi que le versement effectif et la bonne évaluation des pensions alimentaires</i>	Proposition n°21 : Apprécier les sanctions et modes de recouvrement en cas de défaillance du parent débiteur d'aliments , que la défaillance soit financière ou d'une autre nature.
Mieux accompagner les familles en situation de monoparentalité pour leur permettre de disposer des soutiens adaptés et accéder ou demeurer dans l'emploi	<i>Assurer la pleine prise en compte de la monoparentalité dans les négociations collectives</i>	<p>Proposition n°22 : Encourager des négociations professionnelles permettant de mieux prendre en compte les situations de monoparentalité dans un cadre progressif en créant le climat propice à la conclusion d'accords de branche via (i) une sensibilisation structurée des partenaires sociaux sur l'opportunité de négocier ainsi que les champs et modalités permettant de négocier sur ces volets dans le cadre de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle prévue à l'article L. 2271-1 du code du travail, (ii) des travaux spécifiques à diligenter par l'Anact, (iii) une évaluation à horizon deux ou trois ans dans le cadre de ces instances des actions menées, évaluation transmise au HCFEA dans le cadre de ses travaux (voir <i>supra</i>) et rendue publique.</p> <p>Proposition n°23 : Organiser, à la seule initiative des partenaires sociaux ou sur la base d'une demande de l'Etat, une négociation interprofessionnelle sur l'articulation entre les politiques du travail, de l'emploi et de la formation et les politiques d'accompagnement des familles au regard des évolutions des cellules familiales et, dans ce cadre, porter une attention spécifique aux familles en situation de monoparentalité aux trois grands « moments de vie » que celles-ci rencontrent.</p> <p>Proposition n°24 : Au terme d'une période de deux ou trois ans et au bénéfice des évaluations des démarches conduites en application des deux recommandations ci-dessus, apprécier, notamment au regard des réalisations assurées dans le champ des aidants, l'opportunité de prévoir une obligation régulière de négociation au niveau des branches ou de entreprises sur la meilleure prise en compte des familles en situation de monoparentalité.</p> <p>Proposition n°25 : Garantir une action équivalente dans le secteur public et dans les trois fonctions publiques à celles menées et encouragées dans le champ du secteur privé.</p>
Mieux accompagner les familles en situation de monoparentalité pour leur	<i>Mieux prendre en compte les situations de monoparentalité pour, le cas</i>	Proposition n°26 : Dans les dix-huit mois suivant la remise du présent rapport, débattre au sein du HCFEA et de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle, d'un rapport

Champ	Intitulé	Contenu
permettre de disposer des soutiens adaptés et accéder ou demeurer dans l'emploi	<i>échéant, adapter les droits à congés et le cadre d'emploi</i>	précisant les modes de pris en compte de la situation des familles en situation de monoparentalité dans le cadre des différents congés ou modes spécifiques d'organisation du travail (congés de naissance, congés annuels, congés enfants malades ou handicap, autres congés, accès au temps partiel et au télétravail, accès adapté au suivi professionnel et aux évaluations, en particulier).
Mieux accompagner les familles en situation de monoparentalité pour leur permettre de disposer des soutiens adaptés et accéder ou demeurer dans l'emploi	<i>Accompagner l'insertion et le maintien dans l'emploi des parents des familles en situation de monoparentalité en levant les freins spécifiques auxquels ils sont confrontés</i>	Proposition n°27 : Garantir la bonne identification, par les acteurs du service public de l'emploi, des familles en situation de monoparentalité , sur la base des définitions retenues par les organismes débiteurs de prestations familiales (CAF et MSA) et au bénéfice d'échanges de données réguliers avec eux, pour identifier les demandeurs d'emploi en situation de monoparentalité, leur apporter les soutiens les plus adaptés et évaluer l'efficacité des actions menées à leur profit. Proposition n°28 : Dans le cadre de la mise en œuvre de France travail, déployer des modalités particulières d'accompagnement dans le retour à l'emploi pour les familles en situation de monoparentalité et d'isolement , que le demandeur d'emploi soit allocataire ou bénéficiaire de minima sociaux, en agissant sur deux volets (i) la levée du principal frein périphérique à l'emploi soit la garde d'enfants à trois niveaux (a) dans le cadre de la démarche de recherche d'emploi, (b) pour répondre à des besoins ponctuels liés à la recherche (garde lors d'entretiens) et (c) en matière d'accompagnement lors de la prise de poste (priorité en termes de garde d'enfants) et (ii) l'accompagnement attentionné du bénéficiaire notamment pour prévenir des situations d'indus (tant côté CAF/MSA que France travail en cas de reprise d'activité, de changement de situations, etc.) et faciliter les accès à la formation dans le cadre le plus adapté possible et compatible avec des contraintes familiales et horaires découlant de la monoparentalité.
Adapter les soutiens sociaux et fiscaux aux réalités des familles en situation de monoparentalité	<i>Adapter le cadre normatif régissant les pensions alimentaires pour répondre aux besoins des familles en situation de monoparentalité</i>	Proposition n°29 : Indexer le barème des pensions alimentaires sur l'inflation conjointement avec les revalorisations conjoncturelles de l'ASF. Proposition n°30 : Harmoniser et unifier les barèmes des pensions alimentaires utilisés par les juridictions et par les organismes débiteurs des allocations familiales, rendre opposable ce nouveau barème minimal. Proposition n°31 : Accélérer le recours à l'ASF et aux moyens d'exécution dans le cadre rénové posé <i>supra</i>, dès que l'ARIPA (Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires) repère un impayé.
Adapter les soutiens sociaux et fiscaux aux réalités des familles en situation de monoparentalité	<i>Assurer et poursuivre la transformation des aides, mesures et prestations pour soutenir les familles en situation de monoparentalité</i>	Proposition n°32 : Retenir comme cadre de référence actuel des règles cohérentes aux plans fiscal et social de déductibilité et d'intégration des soutiens et en particulier des pensions alimentaires ou de leurs équivalents. Proposition n°33 : Déterminer les modalités d'évolution des soutiens sociaux et fiscaux les plus adaptées sous forme de scénarios et déployer le partage des prestations et soutiens en les adaptant, le cas échéant, pour prendre en compte les situations des différentes familles en situation de monoparentalité et en prêtant une attention spécifique aux plus modestes.

Champ	Intitulé	Contenu
		<p>Proposition n°34 : Expérimenter, et assortir d’une évaluation chiffrée, le maintien provisoire du versement de l’allocation de soutien familial (ASF) en cas de remise en couple du parent gardien.</p> <p>Proposition n°35 : Envisager des évolutions complémentaires concernant (i) l’extension du crédit d’impôt « services à domicile » pour les familles en situation de monoparentalité jusqu’aux 12 ans de l’enfant (en miroir de la mesure d’extension du CMG) et (ii) la facilitation de l’accès à la C2S pour les familles en situation de monoparentalité.</p>
<p>Faciliter le maintien et l’accès au logement des familles en situation de monoparentalité</p>	<p><i>Simplifier les demandes de logement social et favoriser le développement de logements adaptés par l’évolution des normes</i></p>	<p>Proposition n°36 : Simplifier les pièces exigées pour le dépôt d’un dossier de demande de logement social, en se fondant sur l’attestation CAF/MSA mentionnée ci-dessus, sans obliger à attendre le jugement. Avec un degré de fiabilité suffisant pour éviter les fraudes, elle permettrait de déposer le dossier plus rapidement. Au moment de l’attribution du logement, une attestation actualisée serait à produire.</p> <p>Proposition n°37 : Approfondir la réflexion sur les logements adaptés en cas de décohabitation. Conduire une enquête approfondie pour mieux cerner les besoins d’une famille décohabitante : comment et dans quelles conditions chacun des parents peut se voir attribuer un logement adapté, notamment en cas de garde partagée. Sur la base des résultats de cette enquête, engager la discussion avec les bailleurs sociaux pour faire évoluer la construction de logements sociaux adaptés.</p> <p>Proposition n°38 : Promouvoir les habitats nouveaux, notamment par des expérimentations (trans et intergénérationnel, <i>coliving</i>...).</p>
<p>Faciliter le maintien et l’accès au logement des familles en situation de monoparentalité</p>	<p><i>Faciliter l’accès au logement et à l’hébergement des familles en situation de monoparentalité</i></p>	<p>Proposition n°39 : Etudier de façon approfondie l’opportunité et les conditions éventuelles de la prise en compte des familles en situation de monoparentalité (public potentiel, coût) pour l’accès aux logements privés notamment dans plusieurs dispositifs : bail réel solidaire, extension de la garantie Visale et prêt à taux zéro.</p> <p>Proposition n°40 : Apprécier l’impact du DALO pour ces ménages, dans la continuité des analyses produites (rapport FAP 2023 notamment).</p> <p>Proposition n°41 : Préserver et encourager les solutions de prise en charge au titre de l’hébergement d’urgence, notamment pour prendre en compte les situations de violences intrafamiliales et faciliter le maintien à domicile des familles monoparentales concernées.</p>
<p>Recommandation d’ouverture</p>		<p>Diligenter une mission pour revoir les droits familiaux au regard des transformations des cellules familiales soit les droits qu’ont chaque membre de la famille et les droits qu’ont les membres de la famille les uns vis-à-vis des autres (grands parents, beaux-parents, ascendants et descendants, etc.)</p>

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	5
SYNTHESE.....	9
SOMMAIRE.....	17
INTRODUCTION.....	21
1. LA MONOPARENTALITE : DE QUOI PARLE-T-ON, QUELLES ACTIONS EN COURS ?.....	19
1.1. Les familles monoparentales, catégorie statistique, réalité sociale, entre unité et diversité ?	19
1.2. Des propositions nombreuses formulées par les responsables publics et la société civile	20
1.3. Une action ambitieuse des pouvoirs publics au cours des dernières années et des derniers mois.....	21
2. UN CHANGEMENT DE MODELE POUR DEFENDRE L’INTERET SUPERIEUR DE L’ENFANT, MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SITUATIONS DE MONOPARENTALITE, ADAPTER LE CADRE NORMATIF, AJUSTER LES INTERVENTIONS PUBLIQUES	24
2.1. Des familles en forte évolution, un besoin impérieux de rénover les approches dans un cadre apaisé pour défendre au mieux l’intérêt supérieur des enfants	24
2.2. Un changement de cadre qui doit permettre, dans la durée, une évolution nécessaire.....	24
2.3. Un impératif : faire primer l’intérêt supérieur de l’enfant sur toute autre considération pour ainsi mieux accompagner les parents dans un projet incontournable de coparentalité.....	25
2.4. Lors de la séparation, affirmer la garde alternée comme un principe et une référence, examinée avant toute autre option	26
2.5. En l’absence d’une garde alternée, affirmer le droit de visite et d’hébergement étendu pour le parent non-gardien	28
2.6. Permettre à chaque enfant, dès qu’il le peut, de décider au mieux de sa situation.....	29
2.7. Faire de la pension alimentaire une règle sur la base de références uniques et garantir encore mieux son versement.....	29
2.8. Formaliser la coparentalité dans le cadre d’une convention obligatoire garante du respect du cadre rénové et des principes portés par la mission.....	30
2.9. Prendre en compte les différents temps et étapes clef auxquels sont confrontés les familles monoparentales ..	31
2.10. Créer les conditions pour un débat nécessaire permettant la refondation des interventions publiques au profit des familles	32
3. FORT DE CE CHANGEMENT DE CADRE, UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES FAMILLES MONOPARENTALES EST POSSIBLE ET NECESSAIRE	33
3.1. Connaître, mesurer et évaluer pour mieux soutenir et protéger : mieux connaître et évaluer les situations de monoparentalité pour accompagner la nécessaire dynamique d’adaptation de nos politiques publiques	34
3.2. Mieux reconnaître et accompagner les familles monoparentales.....	37
3.2.1. <i>Reconnaître la spécificité des familles monoparentales en les identifiant via un document probant attestant leur qualité et leur permettant d’accéder à des droits rénovés et clarifiés.....</i>	37
3.2.2. <i>Renforcer l’accompagnement des familles monoparentales pour changer effectivement leur quotidien</i>	40
3.3. Promouvoir une coparentalité effective.....	41
3.3.1. <i>Accompagner les familles au moment clef de la séparation pour garantir la coparentalité dans la durée</i>	41
3.3.2. <i>Garantir l’effectivité du cadre rénové de coparentalité ainsi que le versement effectif et la bonne évaluation des pensions alimentaires.....</i>	42
3.4. Mieux accompagner les familles monoparentales pour leur permettre de disposer des soutiens adaptés et accéder ou demeurer dans l’emploi	43
3.4.1. <i>Assurer la pleine prise en compte de la monoparentalité dans les négociations collectives</i>	43
3.4.2. <i>Mieux prendre en compte les situations de monoparentalité pour, le cas échéant, adapter les droits à congés et le cadre d’emploi.....</i>	45

3.4.3.	<i>Accompagner l'insertion et le maintien dans l'emploi des parents des familles monoparentales en levant les freins spécifiques auxquels ils sont confrontés.....</i>	<i>46</i>
3.5.	Adapter les soutiens sociaux et fiscaux aux réalités des familles monoparentales	47
3.5.1.	<i>Adapter le cadre normatif régissant les pensions alimentaires pour répondre aux besoins des familles monoparentales</i>	<i>47</i>
3.5.2.	<i>Assurer et poursuivre la transformation des aides, mesures et prestations pour soutenir les familles monoparentales</i>	<i>48</i>
3.6.	Faciliter le maintien et l'accès au logement des familles monoparentales	53
3.6.1.	<i>Favoriser le développement de logements adaptés par l'évolution des normes</i>	<i>53</i>
3.6.2.	<i>Faciliter l'accès au logement des familles monoparentales</i>	<i>54</i>
CONCLUSION.....		67
LETTRE DE MISSION		69
LISTE INDICATIVE DES PERSONNES ET ACTEURS SOLLICITES PAR LA MISSION.....		73
COMPOSITION DU COMITE CONSULTATIF AYANT ACCOMPAGNE LA MISSION.....		79
SUPPORT DE PRESENTATION DU RAPPORT.....		85

INTRODUCTION

Par lettre en date du 6 mars 2024², le Premier ministre a confié à Madame Fanta Bérété, députée de la 12^{ème} circonscription de Paris et à Monsieur Xavier Iacovelli, sénateur des Hauts-de-Seine, une mission concernant les soutiens apportés aux familles en situation de monoparentalité. Ces travaux ont bénéficié d'un appui des ministères en charge des affaires sociales³. La dissolution de l'Assemblée nationale⁴ a conduit à mettre un terme à la mission confiée à Madame Fanta Bérété. **Xavier Iacovelli est devenu, à compter du 9 juin 2024, seul responsable des travaux** et en charge de l'élaboration du présent rapport.

Outre une réunion de lancement sous l'égide de la ministre en charge de la famille⁵ et une réunion à l'hôtel de Matignon⁶, **les travaux ont été très fortement imprégnés et initiés par les propositions des acteurs et parties prenantes et, au premier chef, des familles en situation de monoparentalité et de leurs représentants**. Quatre modalités ont ainsi été retenues : une revue des propositions formulées dans le cadre des travaux parlementaires ou par des représentants de la société civile a été réalisée ; un comité consultatif⁷, chargé de suivre et de contribuer aux travaux et de faire part de ses remarques sur les différentes orientations et propositions envisagées a été installé dès le début de la mission⁸ et s'est réuni à quatre reprises⁹ ; des auditions ont été organisées et ont été proposées à tous les acteurs clefs ou aux personnes ayant manifesté leur désir de contribuer aux travaux ; les acteurs se sont vus reconnaître la possibilité de contribuer sous forme de propositions libres ou dans le cadre de fiches mesure qui leur ont été proposées.

Les travaux ont été perturbés par le contexte politique et électoral particulièrement dense qui a eu un effet sur la composition de la mission et sa capacité à organiser l'ensemble des entretiens nécessaires. La mission s'est efforcée de pallier ces difficultés¹⁰.

² Cette lettre est reproduite à la fin du présent rapport

³ Outre les travaux des administrations et opérateurs relevant du champ des ministères sociaux, Madame Marianne de Brunhoff, directrice de projet au secrétariat général et Monsieur Benjamin Ferras, inspecteur général des affaires sociales, ont apporté leur appui aux travaux, à compter de la fin du mois d'avril 2024. Ils ont permis l'élaboration du présent rapport. Le contenu et la forme du rapport engage le parlementaire en mission, signataire des travaux.

⁴ Voir décret du 9 juin 2024 portant dissolution de l'Assemblée nationale, JORF n°0134 du 10 juin 2024.

⁵ Voir matinée d'échanges du 29 mars 2024 sur le soutien aux familles monoparentales ayant permis le lancement de la mission par Madame Sarah El Haïry, ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles : <https://www.youtube.com/watch?v=1tcVRoX30ak>

⁶ Réunion du 15 mai 2024 à l'Hôtel Matignon en présence de la ministre en charge de la famille, des parlementaires en mission, des membres du comité consultatif et d'autres acteurs et familles.

⁷ La composition du comité est présentée à la fin du rapport.

⁸ Le parlementaire en mission remercie tout particulièrement les membres du comité pour leur participation active et leur mobilisation constante qui n'a fait que refléter leur authentique envie de faire avancer la prise en compte et la prise en charge des familles en situation de monoparentalité.

⁹ Le comité s'est réuni en séance plénière les 30 avril, 30 mai et 11 juillet. Il a aussi été convié dans un cadre plus large à une réunion organisée à l'hôtel de Matignon le 15 mai.

¹⁰ Certaines auditions ou réunions ont ainsi dû être annulées et reprogrammées. Certaines n'ont pu se tenir. La mission s'est efforcée à chaque fois de proposer des solutions palliatives (contributions, propositions de mesures, participation à une table ronde, etc.). Toutefois, il est possible que certains acteurs n'aient pu participer et contribuer à la hauteur de leurs attentes aux travaux. Si la mission a, dans une conjoncture compliquée, veillé à lever ces difficultés, elle entend présenter ses excuses et regrets aux acteurs qui se seraient sentis insuffisamment considérés ou pris en compte. La méthode employée visait l'objectif inverse, les circonstances n'ont pas toujours permis de lui donner l'ampleur souhaitée.

Le présent rapport est le fruit de ces travaux communs et de cette recherche d'intelligence collective au service des familles en situation de monoparentalité. Il est aussi le reflet de choix, souvent difficiles et complexes, assurés par le parlementaire en mission pour proposer un avenir nouveau aux familles en situation de monoparentalité à court, moyen et long terme.

Cinq axes ou piliers devaient être analysés dans le cadre de la lettre du premier ministre mentionnée ci-dessus :

- ◆ La question de la **définition du champ** des familles concernées et des droits nouveaux pouvant leur être reconnus ;
- ◆ La **nature des soutiens fiscaux et sociaux** accordés à ces familles et leur caractère adapté, cohérent et suffisant ;
- ◆ Les **modes d'exercice de la parentalité** et en particulier de la coparentalité dans ces familles spécifiques ;
- ◆ Les mesures mises en œuvre ou nécessaires dans **les champs de l'emploi et du travail** ;
- ◆ Les modalités dans lesquelles ces familles ont **accès au logement** et l'apport des politiques publiques à cet effet.

Les travaux menés et les échanges ont conduit à **ajouter deux autres axes, considérés comme incontournables** pour faire évoluer les soutiens offerts aux familles en situation de monoparentalité :

- ◆ **Une réflexion transverse conduit à proposer un changement de modèle**, changement de modèle destiné à inspirer des changements nécessairement nombreux, plus ou moins forts et à échéance plus ou moins proche dans chacun des cinq axes ou piliers susmentionnés ;
- ◆ **Un besoin évident de mieux connaître les familles en situation de monoparentalité et de se donner les moyens de mesurer les actions menées** à leur profit et l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre.

Ces deux axes sont présentés ci-après avant l'analyse des cinq champs sectoriels identifiés initialement.

Le rapport est structuré en trois parties distinctes. La première partie vise à succinctement décrire ce que sont les familles en situation de monoparentalité actuellement et faire un point sur les actions conduites au cours des dernières années. La deuxième partie propose un changement de modèle, ce changement constituant un cadre pour apprécier des changements plus sectoriels. La troisième et dernière partie traite les cinq axes identifiés en amont tout en ajoutant un axe relatif à la bonne connaissance des familles en situation de monoparentalité et des actions menées à leur profit. Les 2 recommandations et les 41 propositions formulées sont présentées dans le tableau récapitulatif proposé au début du rapport.

1. La monoparentalité : de quoi parle-t-on, quelles actions en cours ?

1.1. Les familles monoparentales, catégorie statistique, réalité sociale, entre unité et diversité ?

Comme le soulignent les travaux les plus récents dévolus à ces ménages¹¹, **les familles monoparentales représentent « une catégorie statistique bien établie, assortie de nombreuses limites »¹².**

Cette catégorie statistique est apparue en France dans les années 1970. L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) indique ainsi qu'« **une famille monoparentale comprend un parent isolé et un ou plusieurs enfants célibataires n'ayant pas d'enfants** ». Cette définition est centrée sur le fait d'habiter un même logement et ne tient pas compte de la diversité des situations (situations de multirésidences par exemple). Elle a le mérite de permettre de produire des données sur longue période. Les quelques données suivantes permettent de cerner la situation des familles monoparentales :

- ◆ Elles constituent, en 2018, un quart des familles avec enfants alors qu'elles n'en représentaient que 10% en 1982 (chiffres Insee - recensement 2018). Cela représente 2 253 000 familles ;
- ◆ On compte 4 femmes pour un homme parent de famille monoparentale ;
- ◆ Avec des enfants moins nombreux et plus âgés que dans les familles en couple ; ces familles ont en majorité un ou deux enfants en âge scolaire. Ainsi, « en 2020, parmi les familles comprenant au moins un enfant de moins de 18 ans, 36% comprennent un enfant unique. C'est le cas dans 48% des familles monoparentales. »¹³.

Ces familles connaissent en moyenne des conditions de vie moins favorables que les autres familles, en termes d'emploi, de revenu, de logement. Les données disponibles montrent ainsi un accès à l'emploi limité, avec un niveau de formation des mères isolées inférieur à celui des femmes en couple. Ainsi, selon les données du recensement effectué par l'Insee en 2018, un tiers des mères isolées ont un diplôme supérieur au baccalauréat contre la moitié des mères vivant en couple. Le parent n'est pas en emploi pour un enfant sur trois en famille monoparentale¹⁴.

Il en découle des situations de pauvreté plus fréquentes que dans les familles dont les parents vivent en couple. Le niveau de vie moyen des enfants qui vient en famille monoparentale est nettement inférieur au niveau de vie des enfants en couple. Ainsi, en 2018, 41% des enfants qui vient en famille monoparentale sont en situation de pauvreté monétaire, deux fois et demie plus que les enfants qui vivent dans une famille composée d'un couple.

¹¹ Dans ce rapport, le choix a été fait de la concision et d'aller à l'essentiel. Les propositions avancées et travaux réalisés ne sont ainsi pas toujours évoqués directement ou dans le détail. En particulier, tout acteur intéressé par les familles en situation de monoparentalité doit se reporter aux nombreux travaux du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge qui portent sur ce champ et font référence. Les orientations et axes d'analyse ne sont pas toujours identiques à ceux avancés ci-après. Mais ils sont néanmoins un élément incontournable que la mission a pleinement pris en compte. Les rapport et travaux sont accessibles ici : <https://www.hcfea.fr/>

¹² Sur cet extrait, voir Élisabeth Algava, Guillemette Buisson et Laurent Toulemon, *Les « familles monoparentales » : une catégorie statistique bien établie, assortie de nombreuses limites*, chapitre 1 in Marie-Clémence Le Pape et Clémence Helfter (dir.) et Caisse nationale des allocations familiales, *Les familles monoparentales : conditions de vie, vécu et action publique - un état des savoirs*, La Documentation française, 12 septembre 2023.

¹³ Voir Marie-Clémence Le Pape et Clémence Helfter (dir.) et Caisse nationale des allocations familiales, *Les familles monoparentales : conditions de vie, vécu et action publique - un état des savoirs*, La Documentation française, 12 septembre 2023.

¹⁴ Voir Marie-Clémence Le Pape et Clémence Helfter (dir.) et Caisse nationale des allocations familiales, *Les familles monoparentales : conditions de vie, vécu et action publique - un état des savoirs*, La Documentation française, 12 septembre 2023 et Bernard Junel, *Les jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation : jusqu'à 21 ans, moins nombreux parmi les femmes que parmi les hommes*, Insee focus, n°229, 26 mars 2021.

Les travaux de France Stratégie¹⁵ soulignent que « *la séparation parentale se traduit par une baisse de niveau de vie marquée et durable pour les enfants concernés : 19% en moyenne l'année de la rupture et toujours 12% cinq ans après.* » **Concernant le logement**, les familles monoparentales sont moins souvent propriétaires et occupent plus souvent un logement social. Ces familles sont cependant particulièrement affectées au regard des conditions de logement¹⁶ : 21% de ces ménages sont considérés comme mal logés. Enfin, **concernant la scolarité**, une étude du ministère de l'éducation nationale mentionne des difficultés particulières au collège manifestées par les enfants de familles monoparentales¹⁷).

Les durées moyennes de monoparentalité sont estimées à 5,7 années (4,1 pour les hommes et 6,1 pour les femmes). Ces durées moyennes cachent une grande diversité de situations : la moitié des familles monoparentales se sont transformées après 3,2 ans (la durée médiane s'établissant à 2,2 ans pour les pères et 3,7 ans pour les mères). Au bout de 10 ans, 25% des femmes et 11% des hommes sont toujours parents d'une famille monoparentale.

1.2. Des propositions nombreuses formulées par les responsables publics et la société civile

Les familles en situation de monoparentalité sont devenues une réalité sociale et politique incontournable. C'est donc à juste titre que **les acteurs politiques et de la société civile ont été amenés à se pencher sur leurs situations.** La mission a logiquement pris en compte tous ces travaux. Elle a **identifié ainsi près de 160 mesures découlant des rapports parlementaires récents, des propositions de lois déposées, des travaux des acteurs de la société civile** qui avaient entendu contribuer aux travaux de la mission : chacune de ces catégories a contribué à hauteur d'environ un tiers des mesures examinées.

Un quart de ces mesures n'a pas été pris en compte en ce qu'elles ne paraissaient pas relever strictement du champ de la mission.

L'analyse plus fine des propositions a conduit à considérer, en première intention, que **seul un quart des mesures présentait un degré de faisabilité rapide élevé ou très élevé.** Nombre de propositions revêtent ainsi un caractère structurel voire systémique. **Un tiers des mesures étaient formulées à plusieurs reprises par des acteurs différents dans des termes proches** : l'innovation semble la règle, les propositions consensuelles semblent ainsi relativement peu nombreuses dans le champ. **Près d'un tiers des propositions présentaient un lien avec les réformes en cours** ou en cours d'analyse par le gouvernement. Enfin, **la grande majorité des mesures présentaient un impact financier important voire très important.**

¹⁵ Voir Marine de Montagnac, Carole Bonnet et Anne Solaz, *Séparation des parents : quel impact sur le niveau de vie des enfants ?* France stratégie, note d'analyse, n°132, Janvier 2024.

¹⁶ Les travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) sont assez éclairants sur ce point. Ainsi, il constatait en 2014 que « *l'accès à la propriété est pour ces foyers monoparentaux une gageure (seuls 20% d'entre eux accèdent à la propriété, contre 48% des foyers traditionnels). En conséquence, 39% des familles monoparentales sont locataires d'un logement social (contre 14% des familles traditionnelles). 21% d'entre elles sont touchées par le mal-logement. Ces familles sont surreprésentées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, ainsi que dans les hébergements d'urgence.* » Voir notamment ONPES, *Les budgets de référence : une méthode d'évaluation des besoins pour une participation effective à la vie sociale*, rapport 2014-2015.

¹⁷ Voir Laurette Cretin, *Les familles monoparentales et l'école : un plus grand risque d'échec au collège ?* DEPP, Éducation & formations n° 82, décembre 2012.

Forte de ces premiers éléments et travaux, la mission a entendu largement capitaliser sur ceux-ci¹⁸ et notamment certains travaux récents¹⁹. L'analyse de ces propositions et mesures ont permis de dégager plusieurs idées forces :

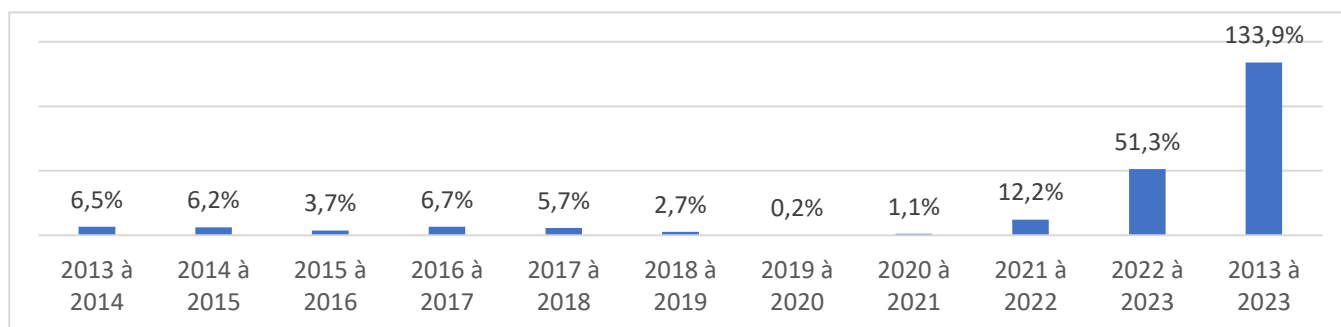
- ◆ le besoin impérieux de combiner les approches et de prendre en compte une certaine complexité du champ en entendant écarter les solutions univoques et ponctuelles ;
- ◆ la nécessité de répondre aux attentes sans décevoir et donc de ce fait en prenant en compte les éventuelles conséquences opérationnelles et financières des mesures et en essayant, à chaque fois que cela était possible, de premières analyses de faisabilité avec les acteurs publics concernés ;
- ◆ le besoin impérieux de travaux complémentaires pour pouvoir organiser une action de court, de moyen et de long terme.

1.3. Une action ambitieuse des pouvoirs publics au cours des dernières années et des derniers mois

Les politiques publiques ont progressivement évolué pour mieux prendre en compte l'émergence des familles monoparentales. Ces familles sont les principales bénéficiaires des mécanismes de redistribution, ce même si leur exposition à la pauvreté et à la précarité demeure très prononcée²⁰.

Au cours des dernières années, les efforts ont été très fortement accrus : par exemple, les montants dévolus à l'allocation de soutien familial ont très fortement augmenté, en particulier du fait du fort mouvement d'augmentation intervenu depuis 2022 (graphique 1).

Graphique 1 : Evolutions annuelles et sur 10 ans des dépenses d'ASF - en % - champ tous régimes



Source : Données CNAF, travaux mission.

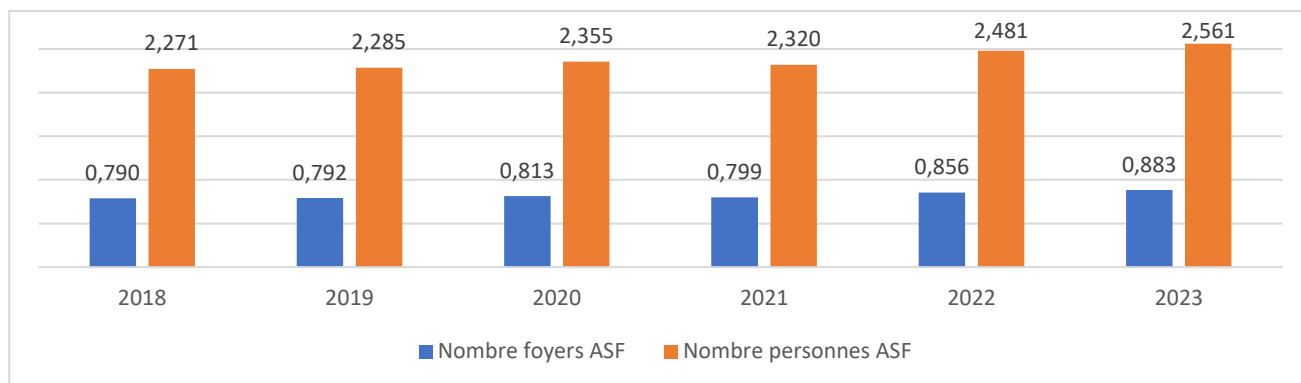
De même, le nombre de foyers bénéficiaires de l'ASF donc de personnes couvertes par la prestation a, lui aussi, connu une croissance régulière (graphique 2).

¹⁸ Pour alléger le rapport, les mesures proposées par d'autres ne sont pas systématiquement tracées ci-après. Seule certains sont mentionnées. Cela ne signifie pas pour autant que ces travaux ne sont pas utiles. La mission entend fortement remercier leurs auteurs. Dans le même ordre d'idées, la mission s'est refusée à citer un acteur concernant une proposition dès lors que la version retenue par la mission pouvait paraître différente en tout ou partie d'une proposition antérieure.

¹⁹ Parmi les très nombreux rapports parlementaires et les propositions de loi déposées ou en cours de dépôt, il convient de mentionner le dernier rapport portant strictement et exclusivement sur le champ de la présente mission : Colombe Brossel et Béatrice Gosselin, *Familles monoparentales, pour un changement des représentations sociétales*, Sénat, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, n°485, 28 mars 2024.

²⁰ Pour une approche détaillée et précise des actions et phénomènes à l'œuvre, voir Drees, *Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution - Édition 2023*, Panoramas de la Drees, 29 septembre 2023.

Graphique 2 : Nombre de foyers allocataires de l'ASF et nombre de personnes bénéficiaires dans ces foyers - en millions



Source : Données CNAF, travaux mission.

Ainsi, le gouvernement a entendu mettre en place de nombreuses actions au profit des familles en situation de monoparentalité, tout particulièrement en :

- ◆ Prenant en compte leur situation dans le cadre du fonctionnement des services publics, notamment dans le cadre de l'activité des organismes sociaux²¹ ;
- ◆ Mettant en œuvre un mouvement très important d'augmentation de l'allocation de soutien familial, qui a ainsi été accrue à hauteur de 50% au 1^{er} novembre 2022 ; cette hausse a été combinée à la montée en puissance des fonctions d'intermédiation financière dévolue à la branche famille et en particulier à l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (ARIPA) ;
- ◆ Enfin, en concevant une mesure historique d'extension du complément de mode de garde au bénéficiaire des familles en situation de monoparentalité, en prévoyant que celui-ci soit étendu jusqu'au 12^{ème} anniversaire de l'enfant gardé ; cette mesure représente un effort supérieur à 600M€ par an ; elle doit être mise en place à compter du 1^{er} septembre 2025²².

L'orientation poursuivie est ainsi claire : les familles en situation de monoparentalité sont une population prioritaire pour l'action publique. Le présent rapport a vocation à poursuivre et à amplifier cette dynamique. Pour autant, alors que le rapport de force politique a évolué à la suite du renouvellement de l'Assemblée nationale et que des contraintes financières importantes doivent présider aux choix devant intervenir dans les semaines et les mois à venir, il apparaît nécessaire de rappeler cette priorité et le besoin de respecter les actions en cours et de ne pas remettre en cause les avancées constatées. Tel est l'objet d'une première recommandation de ce rapport.

Recommandation générale : préserver et conforter les revalorisations mises en œuvre de l'allocation de soutien familial et veiller à la bonne mise en œuvre de la réforme du complément de mode de garde au profit des familles en situation de monoparentalité.

²¹ Voir la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales pour la période 2023-2027.

²² Voir l'article 86 de la loi n°2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023 et l'article 111 de la loi n°2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

2. Un changement de modèle pour défendre l'intérêt supérieur de l'enfant, mieux prendre en compte les situations de monoparentalité, adapter le cadre normatif, ajuster les interventions publiques

2.1. Des familles en forte évolution, un besoin impérieux de rénover les approches dans un cadre apaisé pour défendre au mieux l'intérêt supérieur des enfants

Nos familles évoluent. Très fortement. La catégorie des « familles monoparentales » représente désormais près d'une famille sur quatre. Elle recouvre des réalités variables. Mais cette forme familiale est celle qui est la plus susceptible d'être frappée par la plus grande précarité. Les familles monoparentales sont (en moyenne) un cadre transitoire.

Mais, **quelle que soit sa durée, qu'elle soit choisie ou subie, la parentalité solitaire est lourde de stigmates : pour le parent isolé** - dans plus de 8 cas sur 10, une mère isolée- bien sûr ; **mais aussi et avant tout pour les enfants, premières victimes** des désaccords entre leurs parents. Notre droit et nos actions publiques peinent à suivre, accompagner ce mouvement de fond, celui de la montée en puissance de ces nouvelles familles nucléaires. Nos débats publics sont souvent passionnés et tendent parfois à trop privilégier des angles qui, s'ils sont tous respectables, ne permettent pas d'adopter une vision commune et partagée. Aux constats généraux se heurtent des situations particulières, forcément spécifiques, individuelles et intimes. Là se situe toute la tension d'une politique familiale qui doit prétendre à l'universel, tout en prenant compte le particulier.

2.2. Un changement de cadre qui doit permettre, dans la durée, une évolution nécessaire

Définir un nouveau cadre n'est donc pas chose aisée. Cela nécessite réflexions et échanges. De même, **alors que les attentes sont très fortes, rien ne pourrait plus décevoir que de donner à penser qu'un changement complet et rapide serait à portée de main.** Définir le cadre rénové nécessite du temps tout comme ajuster nos normes et nos interventions publiques à ce nouveau cadre.

Cette action est cependant nécessaire et indispensable. Les travaux menés par la mission ont permis de souligner les défis -immenses- auxquels nous devons faire face. Non seulement les attentes sont fortes et légitimes mais les besoins sont des plus significatifs.

A l'instar des 5 piliers retenus par la mission, **les réformes et parfois les révolutions à mener sont nombreuses, plurielles et profondes.**

Avant 1945 puis à l'occasion de la création de la sécurité sociale, la France a fait le choix d'une politique familiale, forte et autonome. Son efficacité et sa nécessité demeurent un objet de consensus national. Alors que nous allons célébrer le 80^{ème} anniversaire de notre sécurité sociale, **nous devons contribuer à refonder notre politique familiale.**

Cette refondation ne pourra être assurée en quelques mois voire en quelques années. Elle sera forcément progressive. Mais elle doit débiter dès à présent. Des lignes directrices et des principes doivent être clairement établis. Pour mieux guider les évolutions nécessaires, qui doivent voir le jour, afin de donner toute leur place et toute la reconnaissance nécessaire aux familles en situation de monoparentalité. Il s'agit donc, comme le proposait Jean Jaurès, « *d'aller à l'idéal et de comprendre le réel* ».

Les travaux menés ont été nombreux. Ils ont concerné des pans entiers de notre droit et des pratiques actuelles, si tant est que l'application des normes et la nature même des pratiques en cours soient pleinement connues et évaluées. Il n'a ainsi pas été possible, pour chaque proposition, d'apprécier les normes en vigueur dans toutes

leurs dimensions et portées. Ce cadre normatif est structurant. Mais il n'est pas possible de mesurer dans quelle mesure les acteurs (professionnels du droit et familles) se l'approprient et si non seulement la norme est effectivement respectée ou le cadre promu par les normes sont adaptées et ont les effets souhaités et attendus.

Le présent rapport entend en outre non appeler un seul changement des juridictions ou des pratiques retenues dans le seul contexte contentieux mais bien un changement de cadre plus global. Ce rapport entend donc ouvrir le débat pour proposer une évolution non seulement du cadre normatif mais aussi des pratiques retenues pour avoir un impact rénové et réel sur la situation des familles en situation de monoparentalité. Il ne s'agit donc pas ici de manière univoque de critiquer le cadre normatif actuel ou d'en discuter l'effectivité mais bien, à tous points de vue, d'ouvrir un débat indispensable permettant de déterminer collectivement la meilleure manière de changer le cadre et les pratiques.

Un aménagement des normes sera incontournable. Mais des normes existent d'ores et déjà. Il est nécessaire d'évaluer leurs manques ou points faibles et aussi de s'assurer de leur bonne application ou leur pleine effectivité. Or, actuellement, l'analyse et l'évaluation des pratiques des juridictions ou des familles reposent trop souvent sur des enquêtes datées et partielles. Elles ne donnent pas lieu à un suivi en continu ou régulier et approfondi. C'est aussi à la lumière de cette situation que les pratiques doivent évoluer. Le rapport ne propose ainsi pas une somme d'évolutions normatives précises mais plutôt un changement de mode de travail pour permettre de déterminer la norme la plus pertinente, la plus adaptée et la plus effective, dont l'élaboration ou l'ajustement serait justifié par des constats étayés et partagés. Ce changement est nécessaire et essentiel.

2.3. Un impératif : faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant sur toute autre considération pour ainsi mieux accompagner les parents dans un projet incontournable de coparentalité

Un premier principe cardinal est de privilégier avant tout l'intérêt -forcément et nécessairement- supérieur de l'enfant. Ils sont les premières victimes des ruptures familiales et des incompréhensions survenant entre leurs parents. Trop souvent, à des handicaps sociaux se combinent des ruptures familiales : elles constituent un autre obstacle, parfois insurmontable, à l'épanouissement et au plein développement de chaque enfant mineur. Nous devons, pour tous et chacun de ces enfants, remplir une promesse élémentaire mais essentielle : le droit de chaque enfant de la République à la fois à disposer de la plus élémentaire des dignités -matérielle et morale- mais aussi à prétendre aux mêmes chances que les autres enfants. Une jeunesse fragilisée par une rupture familiale ne doit jamais remettre en cause l'avenir d'un enfant.

Ce premier principe cardinal doit être combiné avec **un deuxième principe : la nécessité de mieux accompagner les parents.** Chaque parent doit pouvoir prétendre au soutien le plus adapté. Dans ce cadre, considérer la situation particulière des parents isolés qui doivent assumer seuls les enfants, aux plans financiers, affectifs et éducatifs est un élément essentiel. Ces situations de total isolement doivent être limitées dans leur ampleur et leurs natures. Elles doivent, à chaque fois que cela est possible, être prévenues et empêchées. L'accompagnement des parents isolés est une nécessité mais ne doit en aucun cas constituer un pis-aller naturel de situations que l'on entend avant tout éviter et limiter.

La coparentalité ne doit en effet pas constituer un horizon incertain à atteindre ou un facteur de mobilisation. Elle doit, dès la venue de l'enfant et même s'il y a une séparation, constituer une norme sociale, familiale, juridique, affective et financière. Tel est le sens des actions conduites tendant à affirmer la place de chacun des parents pour leur enfant. **Toutes les études démontrent au demeurant le besoin de chaque enfant de contacts, échanges, interactions, liens avec chacun de ses parents.**

Or les situations de monoparentalité peuvent souvent traduire une double atteinte à ces deux principes premiers. L'enfant est fragilisé par la séparation. Cette séparation conduit à interrompre, parfois de manière profonde et durable, la relation avec le parent non-gardien. Le cadre actuel ne permet pas de prôner une

coparentalité effective : si la garde partagée connaît un essor certain, elle demeure réservée aux familles les mieux dotées en capital financier, social et culturel. L'INSEE évalue ainsi que 12% des enfants dont les parents sont séparés vivent en garde partagée en 2020. De la même manière, les pères sont seulement 21% à demander la garde alternée. Dans le même temps, les travaux disponibles du ministère de la justice²³ mettent en avant que 85% des demandes de garde alternée sont accordées par les juges. Elles sont très largement le fait des pères. Il est donc justifié de comprendre, d'accompagner et de sensibiliser sur le soutien à la coparentalité, à chaque fois que cela est possible.

Le cadre actuel d'action publique et les soutiens ne permettent ainsi pas à toutes les familles de mettre en place une garde alternée, difficile à mettre en œuvre et potentiellement coûteuse. Favoriser cette coparentalité effective avant, à l'occasion et après la séparation est pour autant une nécessité, un impératif catégorique. La mettre en œuvre nécessite de faire évoluer les soutiens offerts aux familles dans le cadre des axes identifiés par la mission.

Cette action justifie un changement de paradigme, une évolution très forte du modèle dominant, en affirmant dans les textes, dans les pratiques et dans les soutiens cette nécessaire coparentalité dans l'intérêt avant tout des enfants mais aussi de chaque parent et permettant de rappeler les droits et devoirs de chacun. **Ce changement de cadre est incontournable. Il repose sur plusieurs propositions structurantes qui constituent les évolutions premières que ce rapport entend promouvoir.**

2.4. Lors de la séparation, affirmer la garde alternée comme un principe et une référence, examinée avant toute autre option

Premier élément de refondation, **dans le cadre de toute séparation, la mise en œuvre d'une garde alternée à l'initiative des parents ou d'une garde partagée à la demande des parties voire du juge²⁴ doit, avant toute autre solution, être considérée.** En effet, le respect des droits de l'enfant et la mise en œuvre des droits et devoirs de chacun des parents justifient avant toute chose *d'étudier la possibilité d'un maintien* d'une résidence et d'une prise en charge de l'enfant par et chez chacun de ses parents. Le maintien d'une relation affective et éducative avec chacun des parents assortis des soutiens financiers nécessaires au développement de l'enfant revêtent une nécessité impérieuse. Naturellement, ce cadre constituerait une référence permettant, à chaque fois que cela serait possible, le partage égalitaire des temps de résidence chez l'un ou l'autre parent. C'est **l'option retenue actuellement par les Belges** dans le cadre de l'hébergement égalitaire (encadré 1).

Encadré n°1 : l'exemple belge en matière de garde des enfants ou la promotion de l' « hébergement égalitaire »

La loi fédérale belge du 18 juillet 2006 « tendant à privilégier l'hébergement égalitaire de l'enfant dont les parents sont séparés et réglementant l'exécution forcée en matière d'hébergement d'enfant » fixe comme cadre de référence l'hébergement égalitaire et non la garde alternée.

La loi vient ainsi compléter le code civil (article 374 - nous soulignons) :

« [1] Lorsque les père et mère ne vivent pas ensemble, l'exercice de l'autorité parentale reste conjoint et la présomption prévue à l'article 373, alinéa 2, s'applique.

A défaut d'accord sur l'organisation de l'hébergement de l'enfant, sur les décisions importantes concernant sa santé, son éducation, sa formation, ses loisirs et sur l'orientation religieuse ou philosophique ou si cet accord lui paraît contraire à l'intérêt de l'enfant, le tribunal de la famille compétent peut confier l'exercice exclusif de l'autorité parentale à l'un des père et mère.

²³ Maud Guillonnet et Caroline Moreau, *La résidence des enfants de parents séparés : de la demande des parents à la décision du juge - exploitation des décisions définitives rendues par les juges aux affaires familiales au cours de la période comprise entre le 4 juin et le 15 juin 2012*, Ministère de la justice – Direction des affaires civiles et du sceau – Pôle d'évaluation de la justice civile, rapport, novembre 2013.

²⁴ La mission considère en effet qu'outre les parties, le juge doit considérer de cette possibilité et analyser sa faisabilité même en l'absence d'une demande expresse des parties. Ce point est naturellement ouvert et à débattre au bénéfice du présent rapport. Mais faire reposer ce cadre sur la seule demande des parties semble par trop fragile et incertain à ce stade.

Il peut aussi fixer les décisions d'éducation qui ne pourront être prises que moyennant le consentement des père et mère. Il fixe les modalités selon lesquelles celui qui n'exerce pas l'autorité parentale maintient des relations personnelles avec l'enfant. Ces relations ne peuvent être refusées que pour des motifs très graves. Celui qui n'exerce pas l'autorité conserve le droit de surveiller l'éducation de l'enfant. Il pourra obtenir, de l'autre parent ou tiers, toutes informations utiles à cet égard et s'adresser au tribunal de la famille dans l'intérêt de l'enfant.

Dans tous les cas, le juge détermine les modalités d'hébergement de l'enfant et le lieu où il est inscrit à titre principal dans les registres de la population.

[2] Lorsque les parents ne vivent pas ensemble et qu'ils saisissent le tribunal de leur litige, l'accord relatif à l'hébergement des enfants est homologué par le tribunal sauf s'il est manifestement contraire à l'intérêt de l'enfant.

A défaut d'accord, en cas d'autorité parentale conjointe, le tribunal examine prioritairement, à la demande d'un des parents au moins, la possibilité de fixer l'hébergement de l'enfant de manière égalitaire entre ses parents.

Toutefois, si le tribunal estime que l'hébergement égalitaire n'est pas la formule la plus appropriée, il peut décider de fixer un hébergement non-égalitaire.

Le tribunal statue en tout état de cause par un jugement spécialement motivé, en tenant compte des circonstances concrètes de la cause et de l'intérêt des enfants et des parents. »

L'hébergement égalitaire est désormais pratiqué pour un tiers des enfants de familles séparés en Belgique, selon les enquêtes de la Ligue des Familles (derniers chiffres 2022, peu d'évolution depuis 5 ans).

Point intéressant, diverses formules de répartition du temps d'hébergement égalitaire avec des rythmes d'alternance variant sont possibles (par périodes de 3.5 jours, d'une semaine ou de 15 jours), ainsi que des formules d'hébergement quasi-égalitaire pour des répartitions de type 65% chez un parent et 35% chez l'autre, ou une formule d'alternance de 9 jours/5 jours.

En France, selon l'INSEE 12% des enfants dont les parents sont séparés vivent en garde alternée en 2020.

Sources : Code civil belge, ligue des familles belges et INSEE.

Ce principe ou ce cadre de référence pourrait être écarté par les parents ou par le juge, pour prendre en compte les situations particulières de familles ne pouvant mettre en œuvre une garde alternée. Ainsi, l'accord conjoint des deux parents primerait logiquement sur toute autre solution²⁵. De plus il serait cependant possible de déroger à ce principe et à cette référence pour mieux prendre en compte les réalités diverses des différentes familles : accord conjoint des parents donc pour une solution alternative ou décision motivée du juge à ce sujet, âge de l'enfant, particularités de certaines situations. **La garde alternée serait ainsi exclue d'office dans le cas de violences** (conjugales et/ou familiales) **ou de troubles**²⁶ de l'enfant ou d'un des parents.

La mise en œuvre -à chaque fois que cela serait possible, d'une garde alternée- serait applicable, quelle que soit la nature de la vie commune entre les deux parents²⁷ (mariage, PACS, concubinage, union libre, etc.) : le fait générateur de l'examen de la possibilité de ce mode de garde serait constitué **dès la reconnaissance de l'enfant par ses deux parents**²⁸. Par ailleurs, l'affirmation d'un droit à la garde alternée permet d'apprécier son opportunité non au seul moment de la séparation : le cadre normatif doit affirmer ce principe général pour éventuellement permettre, dans le cas d'un changement de situation manifeste et avéré, de revenir sur une garde exclusive²⁹ à un parent pour, le cas échéant, mettre en place une garde alternée même plusieurs années après la séparation, tout en faisant primer l'intérêt supérieur de l'enfant sur toute autre considération (*proposition n°1*).

²⁵ C'est actuellement le cas en droit, il s'agit de s'en assurer dans les faits et les pratiques et de sensibiliser tous les acteurs à ce cadre. Le droit se limite actuellement à demander que le juge envisage la résidence alternée comme première hypothèse dès lors qu'un des parents le demande mais cette approche reste limitée aux actions contentieuses et sa portée devrait être évaluée.

²⁶ Il s'agit ici à titre principal des troubles mentaux ou psychiques mais aussi des autres troubles qui mériteraient d'être considérés dans ce cadre.

²⁷ Là encore, c'est actuellement le cas en droit, il s'agit de s'en assurer dans les faits et les pratiques et de sensibiliser tous les acteurs à ce cadre.

²⁸ La situation considérée vise ici aussi bien ce qui pourrait par exemple découler d'une adoption ou tout autre établissement de filiation autre que d'une reconnaissance au sens strict.

²⁹ Comme indiqué *supra*, la notion de garde exclusive renvoie ici, à droit constant et sous réserve des évolutions découlant du présent rapport à la notion de « résidence fixée au domicile d'un seul parent ».

Proposition n°1 : En cas de séparation des parents, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, envisager, avant toute autre solution, une prise en charge de l'enfant alternativement par l'un et l'autre parent, sur une base égalitaire, dans le cadre d'une garde alternée. Inscire ce principe dans les textes et prévoir la possibilité d'écarter ce mode de prise en charge sur la base d'un accord consensuel des parents, du fait de l'âge de l'enfant, du fait de lieux de résidence différents des deux parents. Ce cadre serait applicable sauf dans le cas, du fait de comportements violents avérés d'un des deux parents ou encore pour d'autres éléments de motivation à déterminer par les textes et dans le cadre de l'office éventuel du juge.

2.5. En l'absence d'une garde alternée, affirmer le droit de visite et d'hébergement étendu pour le parent non-gardien

La mise en œuvre d'une garde alternée peut -comme on vient de le souligner et comme l'illustre le cadre belge- se heurter à un cadre impossible. Il est nécessaire de contribuer à lever tous les freins possibles par l'action publique, c'est le sens de nombres des propositions formulées ci-après dans le présent rapport.

Mais certaines situations familiales peuvent, par leur nature ou leurs spécificités, rendre impossible une garde alternée à la suite de la séparation des parents. Il est donc indispensable de définir un cadre complémentaire de coparentalité, de nature à garantir la présence de chaque parent et, au premier chef, du parent non-gardien.

Ainsi, en l'absence de garde alternée ou partagée, le parent n'ayant pas la garde habituelle doit demeurer un des adultes référents de l'enfant et concernés par son développement sous toutes ses formes et dimensions. Il doit donc bénéficier d'un droit de visite et d'hébergement étendu et supérieur à celui accordé à l'autre parent sur les jours sans contraintes scolaires (congés, jours fériés et *week-ends*). Là encore, cette garantie pourrait être écartée pour des raisons équivalentes à celles identifiées précédemment pour faire obstacle à la garde alternée, les situations de fait pouvant être appréciées soit de manière conjointe par les parents soit *via* l'office du juge. Mais l'aménagement éventuel à cette idée d'un droit de garde supérieur du parent non-gardien ne pourrait que déboucher sur **une autre alternative à privilégier, le partage égalitaire de ces temps** entre le parent gardien et le parent non-gardien. L'objectif est ici de préserver, à chaque fois que cela est possible, le lien entre l'enfant et chacun de ses parents et, au premier chef, le parent non-gardien. **Le cadre actuel doit devenir plus prescriptif en empêchant, en limitant voire dans certains cas en prohibant toute rupture -quelle qu'en soit l'origine- de relation entre un enfant et un de ses parents.** Le cadre actuel laisse, pour le seul cadre contentieux, un pouvoir d'appréciation au juge, pouvoir dont il est nécessaire d'apprécier les impacts concrets en ce que l'analyse des temps de *week-ends* ou de vacances est complexe et leur partage ne semblent pas choses aisées. Elles ne peuvent être laissées à la seule appréciation du juge ou des parties sans cadre de référence. Le droit ne doit notamment plus considérer que le désintérêt d'un parent doit seul justifier qu'il n'assume plus aucun rôle auprès de son enfant. Ce principe relève cependant d'un équilibre entre cadre général et situations individuelles, entre droits et devoirs reconnus tant à l'enfant qu'à chacun des parents. Mais cette évolution semble des plus nécessaires et justifiées. Il est en effet **logique d'attendre des parents qu'ils fassent avant tout passer leur qualité parentale avant toute autre considération** : la séparation ne peut ni conduire à une exclusivité parentale d'un des parents ni à une exclusion voire un désintérêt d'un autre parent. Par-delà la séparation, la parentalité doit demeurer et s'inscrire dans une coparentalité promue et générique, construite selon un nouveau cadre de référence, mais aussi adaptée à la réalité de chaque famille. **Le cadre normatif rénovée que la mission entend promouvoir doit garantir un cadre de référence, prescriptif et susceptible d'aménagements ou d'adaptations** : il devra tracer un équilibre entre droits et devoirs en précisant le régime des obligations et sanctions applicables aux différents parents (*proposition n°2*).

Proposition n°2 : En l'absence de garde alternée ou partagée, prévoir, pour les week-ends et les vacances scolaires, un droit et donc un devoir de visite et d'hébergement du parent non-gardien, étendu à celui accordé au parent gardien. Affirmer ce droit et devoir de visite et d'hébergement dans les textes et en assurer l'effectivité.

2.6. Permettre à chaque enfant, dès qu'il le peut, de décider au mieux de sa situation

Placer l'intérêt de l'enfant au-delà de toute autre considération justifie aussi de faire confiance aux enfants sur le cadre le mieux à même de leur permettre de grandir et de se développer. Ainsi, les principes indiqués ci-dessus pourraient aussi, à la demande de l'enfant, à un âge à déterminer (14 ou 16 ans par exemple)³⁰, être aménagés tant en ce qui concerne le lieu de résidence habituel de l'enfant qu'en ce qui concerne les jours sans contrainte scolaire. L'affirmation des droits de l'enfant se ferait ainsi, pour la mission, tant dans un cadre général au moment de la séparation qu'ensuite à l'initiative de l'adolescent qui doit avoir la faculté de décider de son cadre de vie et de ses modes de relation avec chacun de ses parents. Ce choix ne pourrait cependant, sauf dans des cas très particuliers, à totalement écarter l'un des deux parents sous réserve de l'office du juge et de ses décisions dans des cas d'espèce (*proposition n°3*). Cette approche pourrait s'inscrire dans une démarche plus large défendue par les textes internationaux³¹ : dans le cadre des procédures de séparation, désigner un avocat en charge de la défense des intérêts du ou des enfants en dessous de l'âge de décision ou ne disposant pas du discernement nécessaire³². Ces questions conduiraient à soulever le statut de l'enfant qui ne pourrait directement devenir une partie dans ces affaires ou alors dans un cadre déterminé. Le recours à un âge pivot pourrait être accompagné de précautions particulières liées au discernement et donc permettant de déroger à ce principe d'âge pivot. Quelle que soit l'approche retenue, l'objectif d'éviter les éventuels conflits de loyauté (de l'enfant vis-à-vis de ses parents) devrait être pris en compte sans que cet argument conduise à écarter l'enfant des décisions le concernant comme cela peut être le cas aujourd'hui³³.

Proposition n°3 : Ouvrir la possibilité, à chaque enfant, à un âge de discernement, de choisir son lieu de garde et de résidence habituel tout en préservant le droit et le devoir de visite et d'hébergement des deux parents.

2.7. Faire de la pension alimentaire une règle sur la base de références uniques et garantir encore mieux son versement

Autre élément de refondation, outre la charge affective et éducative que chacun des deux parents doit assumer, les deux parents doivent aussi être amenés à contribuer financièrement, à raison de leurs facultés, aux charges liées à l'enfant.

La fixation d'une contribution à l'entretien et l'éducation des enfants (CEEE), même d'un montant annuel et réduit voire symbolique doit devenir une règle insusceptible d'exceptions ou dans des situations particulièrement limitées.

Ainsi, les cas dans lesquels le parent serait considéré comme « hors d'état » seraient plus limités : **les titulaires de minima sociaux pourraient ainsi se voir prélever un montant réduit** (5 ou 10 euros par mois ou par trimestre par exemple) matérialisant cette obligation. Toute séparation ou vie séparée de parents d'un même enfant donnerait ainsi lieu à la détermination d'un montant de pension alimentaire du.

³⁰ La mise en place d'un âge pivot pourrait ou devrait être conciliée avec le cadre actuel se référant à la notion de « discernement » (art 338-1 du code de procédure civile) ; et en l'absence de discernement il serait envisageable de désigner un administrateur *ad hoc* ou un avocat, par exemple.

³¹ Voir la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), ou Convention relative aux droits de l'enfant, traité international adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 et ratifié par 197 États constituant ainsi le traité relatif aux droits humains le plus largement adopté à ce stade.

³² Cette proposition est avancée de longue date par l'auteur de ce rapport, notamment dans le champ de la protection de l'enfance et concernant la situation des enfants placés.

³³ Ce même si l'enfant est déjà réputé associer aux décisions le concernant (articles 371-1 et 373-2-11 du code civil) ou peut être auditionné par le juge s'il le demande (article 388-1 du code civil).

Ces pensions alimentaires seraient déterminées sur la base de barèmes rénovés, identiques entre les juridictions et les organismes débiteurs de prestations familiales (caisses d'allocations familiales [CAF] et caisses de la mutualité sociale agricole [MSA]).

Ces barèmes rénovés seraient un socle minimal et revêtiraient un caractère opposable, tout aménagement à ces barèmes devant être justifié par le juge ou l'organisme compétent ou explicitement acceptée par les parents. Au-delà, le recouvrement de cette CEEE devrait donner lieu à des moyens d'exécution renforcés. Le fait de ne pas verser la CEEE due ou de s'opposer à ce versement constituerait une infraction et en cas de récidive un délit donnant lieu à des pénalités financières, à amende voire à une peine d'emprisonnement (*proposition n°4* et voir *infra*).

Proposition n°4 : Incrire dans le droit l'obligation générale de fixation d'une CEEE sur la base d'un barème unique et national. Restreindre les situations de « hors d'Etat » pour prévoir que même les parents modestes et titulaires de minima sociaux soient mis à contribution. Assurer l'effectivité de ces obligations rénovées avec des modalités de prélèvement à la source prévues dans les textes.

2.8. Formaliser la coparentalité dans le cadre d'une convention obligatoire garante du respect du cadre rénové et des principes portés par la mission

Pour permettre le respect de ces principes, les parents doivent être amenés à formaliser leurs relations, dans le respect des droits et devoirs mentionnés ci-dessus, dans le cadre d'une convention d'éducation, de suivi et de soutien au développement de l'enfant. Elle revêtirait un caractère obligatoire et devrait être conclue par tous les parents ayant un enfant et se séparant³⁴.

Cette convention, prévoirait ainsi en particulier : le cadre conjoint d'exercice de l'autorité parentale, le cadre général de garde (*propositions n°1 et 2*) pendant les périodes scolaires et en dehors des périodes scolaires et les éléments justifiant les éventuels aménagements aux principes édictés ci-dessus (garde alternée et temps hors périodes scolaires majoritairement accordé au parent non gardien) ainsi que les contributions de chaque parent, notamment au plan financier (*proposition n°4*), au développement et à l'éducation des enfants.

Cette convention, établie selon un modèle type ayant valeur réglementaire, mentionnerait également les droits reconnus à l'enfant sur son lieu de résidence habituel (*proposition n°3*).

Cette convention pourrait soit être un des éléments formalisés dans un cadre amiable ou sous l'office du juge à l'occasion d'une séparation, soit un acte autonome mis en œuvre à la suite de la séparation³⁵. La généralisation de cette convention à toutes les situations de fin d'union (formelle ou non) avec enfant permettrait d'affirmer son caractère obligatoire pour chaque couple séparé. Elle conduirait ainsi à aménager le cadre actuel à la fois pour s'assurer de l'effectivité de cette obligation mais aussi pour que ce cadre se substitue ou se combine avec les accords actuellement conclus avec le soutien des avocats ou des organismes débiteurs de prestations familiales ou encore avec l'office du juge aux affaires familiales³⁶ (*proposition n°5*).

³⁴ L'environnement normatif proposé est donc différent de celui qui prévaut actuellement qui ne prévoit qu'un cadre facultatif (article 373-2-7 du code civil) pouvant être homologué par le juge (article 1143 du code de procédure civile) et permettant éventuellement au juge de prononcer une amende civile (article 373-26 du code civil) ou sur la base d'une disposition éventuelle de la convention, une astreinte (article 373-2-6 du code civil). Cette convention suppose en effet actuellement le consentement des parties et ne peut donc leur être imposée (article 1128 du code civil).

³⁵ Par nature, l'homologation par le juge de toute convention passée ou de ses évolutions ou de certaines de ses volets serait préférable mais elle se heurte à des questions de capacités et de volume. Ce point sera donc à apprécier dans le cadre du déploiement effectif de la réforme.

³⁶ Là encore, le régime de pénalités ou de sanctions à caractère administratif ou judiciaire devrait être déterminé pour concilier deux impératifs : effectivité des mesures et capacité des juridictions à intervenir dans les seuls cas le justifiant.

Proposition n°5 : Prévoir, dès la séparation, pour tout enfant n'étant pas élevé par ses deux parents, la formalisation et la conclusion entre les deux parents d'une convention d'éducation, de suivi et de soutien au développement de l'enfant. Revoir le cadre applicable aux droits et devoirs de chacun des parents en réexaminant les régimes actuels de sanction.

2.9. Prendre en compte les différents temps et étapes clef auxquels sont confrontés les familles en situation de monoparentalité

Au-delà, les travaux de la mission conduisent à identifier que les situations des familles en situation de monoparentalité sont structurées autour de trois temps clefs qui doivent être pris en compte et structurer les normes applicables, les pratiques d'interventions et les politiques publiques menées.

Le **premier temps** -qui retient le plus souvent l'attention et revêt un caractère clef au regard de la mise en œuvre des principes mentionnés ci-dessus- est celui de **la séparation** des deux parents -du fait d'un désaccord ou d'un décès-. C'est le moment essentiel des décisions concernant la garde de l'enfant et la définition du cadre le plus adapté pour faciliter son développement. Ce temps structurant doit faire l'objet d'attentions renforcées. Il ne peut pour autant être le seul moment de prise en compte des familles en situation de monoparentalité.

Deuxième temps clef, celui de **la vie isolée du parent ayant la charge d'enfant**. Ce parent a besoin de soutiens spécifiques à l'occasion de la séparation mais aussi d'une attention particulière, du fait de son isolement total ou partiel (cas du parent solo en garde alternée). Prendre en compte cette situation d'isolement, mieux prendre en charge les besoins des parents solos revêt une importance particulière. Elle est un deuxième impératif à prendre en compte dans le droit, les usages et les interventions publiques.

Troisième et dernier temps clef, celui de la fin de la situation de monoparentalité qui peut être paradoxalement source de complexité. En effet, la remise en couple peut avoir certains effets qui justifient de ménager des espaces de transition voire, dans certains cas, le maintien de certains avantages. La mission ne retient pour autant pas à ce stade l'idée que la situation de parent isolé à un moment du parcours conduise à maintenir à ce parent, tout au long de son existence et du seul fait de sa qualité de parent anciennement isolé, des avantages dévolus actuellement et à juste titre aux seuls parents isolés les plus fragiles et précaires (RSA et ASF en particulier).

Mieux prendre en compte la réalité des familles en situation de monoparentalité justifie ainsi d'apprécier leurs parcours au regard de ces trois étapes clefs qui doivent devenir structurantes pour le droit, les pratiques et les politiques publiques mises en œuvre (*proposition n°6*).

Proposition n°6 : Structurer le cadre normatif, d'intervention et d'accompagnement autour des trois périodes clefs auxquelles sont confrontées les familles en situation de monoparentalité soit (i) la séparation ou la disparition du conjoint, (ii) la vie de parent isolé et (iii) le cas échéant, la remise en couple.

2.10. Créer les conditions pour un débat nécessaire permettant la refondation des interventions publiques au profit des familles

Plusieurs observateurs ou experts pourraient objecter que des éléments portés par les propositions susmentionnées existent, pour partie, dans le droit ou les pratiques. D'ores et déjà, la garde alternée ou le partage particulier de temps non scolaire sont mis en œuvre. Mais l'idée est bien de poser un cadre de référence qui soit un cadre à partir duquel les décisions et positions sont prises, sans que ce cadre constitue un carcan, mais afin qu'il oriente toutes les réflexions.

En effet, **une clarification est nécessaire et incontournable**. Les familles en situation de monoparentalité se caractérisent tant par leurs variétés et leur plasticité que par **l'absence de cadre de référence commun permettant d'orienter les conditions dans lesquelles les parents font face à leur rôle parental**. Ce point est majeur : il s'agit de déterminer et d'orienter dans quelles conditions l'enfant peut effectivement compter sur le soutien, sous toutes ses formes, de chacun de ses parents. L'approche ici est pour partie transverse, la référence retenue pour les familles après une séparation doit aussi inspirer les solutions retenues pour les autres configurations familiales, notamment en ce qui concerne les droits et les devoirs des parents et des enfants.

Cette clarification n'est pas un besoin que pour les familles. Elle est nécessaire pour faire évoluer nos actions et la politique familiale dans son ensemble. Pour promouvoir ce cadre nouveau d'éducation de tous les enfants par chacun de ses parents, disposant de droits et de devoirs renforcés et clarifiés. **Pour permettre concrètement une coparentalité qui n'est pas qu'un concept réservé à certains mais bien une réalité concrète pour toutes les familles, qu'elles soient modestes ou plus fortunées.**

La conviction portée par ce rapport est claire : **le rôle de l'action publique est d'affirmer cette référence, de la promouvoir et de la soutenir**. Mais, pour permettre aux familles en situation de monoparentalité et à chaque parent de pouvoir exercer cette autorité et cette activité parentales, et tout particulièrement aux plus modestes, **une rénovation en profondeur de l'action publique est nécessaire. Elle ne pourra intervenir en quelques semaines ou quelques mois. Le présent rapport entend amorcer un mouvement de fond permettant une adaptation réelle de nos actions publiques et de notre politique familiale.** Des travaux et analyses complémentaires seront nécessaires. D'ores et déjà, le présent rapport entend appeler l'attention sur plusieurs évolutions incontournables de manière transverse et pour chacun des piliers examinés.

Avant de présenter ces propositions, il est nécessaire de poser un principe : celui de la nécessité d'un débat public et démocratique sur les évolutions de nos actions et soutiens publics, sur l'ampleur des ajustements à apporter à nos normes régissant les familles et à nos politiques familiales. Ce débat est essentiel. Il mêle des dimensions individuelles – voire intimes- et collectives. Et de fait, **la famille n'est pas un objet figé mais bien une réalité en mouvement. Outre l'essor des familles en situation de monoparentalité, d'autres évolutions majeures sont intervenues au cours des dernières années, notamment via le déploiement du mariage pour tous**³⁷

³⁷ Voir loi n°2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

ou encore l'ouverture élargie de la procréation médicale assistée³⁸. Ces évolutions ont conduit à ajuster certains pans de notre politique familiale. Mais, plus que jamais, **un réexamen de l'ensemble semble des plus utiles et nécessaire**. Il nous revient de le conduire, dans un cadre général mais aussi sur certains points. La démarche est ici similaire à celle adoptée par le présent rapport : développer une approche générale et proposer des pistes et solutions sectorielles à court, moyen et long termes (*proposition n°7*).³⁹

Proposition n°7 : Créer les conditions pour un débat nécessaire permettant la refondation des interventions publiques au profit de toutes les familles et en particulier les nouvelles familles homoparentales et/ou en situation de monoparentalité.

3. Fort de ce changement de cadre, une meilleure prise en charge des familles en situation de monoparentalité est possible et nécessaire

Les propositions formulées ci-après sont directement issues des travaux menés en lien avec les parties prenantes sollicitées et au bénéfice des analyses produites par les acteurs de la société civile, les acteurs publics et dans le cadre des travaux parlementaires. Aux cinq axes identifiés en amont de la mission et formalisés dans la lettre de mission, il a été décidé d'ajouter un sixième, concernant la connaissance des familles en situation de monoparentalité et la bonne évaluation des actions menées à leur profit ou des actions devant / pouvant être diligentés à l'avenir.

Les propositions formulées ci-après relèvent soit d'approches de court terme, soit d'approches de moyen terme soit d'approche de plus long terme. En effet, nombre d'entre elles nécessitent des travaux d'évaluation ou de préparation préalables et l'ampleur de certaines peut justifier une action continue, potentiellement incrémentale et dans a durée. Ces éléments sont précisés dans le cadre de la présentation des différentes mesures. En tout état de cause, l'ampleur du champ couvert et des cinq piliers justifient des actions à court, moyen et long terme. Elles sont possibles et souhaitables. L'objectif que s'est assigné la mission est de permettre de les cerner pour assurer leur mise en œuvre aujourd'hui, demain ou après-demain.

³⁸ Voir loi n°2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

³⁹ Dans le cadre des propositions formulées par ce rapport, un lieu privilégié d'orchestration du débat, de l'analyse et du suivi des actions est clairement identifié : le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA). Il est en effet paru incontournable de le placer au centre des travaux et actions. Pour autant, et même si certaines propositions mentionnent directement cette instance, il appartiendra logiquement à celle-ci de se déterminer sur la nature des travaux qu'elle entend conduire et dans le respect des demandes des pouvoirs publics qui pourraient lui être adressées, demandes auxquelles le présent rapport ne peut naturellement se substituer. Certaines propositions marquent un aménagement des missions demandées au HCFEA sur le modèle de travaux demandés à d'autres hauts conseils. Ce débat est nécessairement plus large que celui porté par le présent rapport. Cependant, dès lors que le HCFEA ne serait pas en mesure de mettre en œuvre tout ou partie des propositions formulées ci-après, il serait nécessaire de déterminer l'entité devant le prendre en charge que ce soit une administration centrale (Direction générale de la cohésion sociale ou Direction de la sécurité sociale par exemple), un opérateur (caisse nationale des allocations familiales par exemple) ou encore un organe d'inspection (inspection générale des affaires sociales au premier chef).

3.1. Connaître, mesurer et évaluer pour mieux soutenir et protéger : mieux connaître et évaluer les situations de monoparentalité pour accompagner le nécessaire dynamique d'adaptation de nos politiques publiques

La période récente a vu les travaux sur les familles en situation de monoparentalité connaître un essor certain et donner lieu à des travaux importants de synthèse et de capitalisation⁴⁰. Cet effort, conduit notamment sous l'égide de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ne peut qu'être salué. Pour autant, le besoin de connaissances et d'analyses renouvelés demeure.

Ainsi, **la notion de famille monoparentale demeure ambiguë**. Elle est avant tout un constat à un moment précis : les enquêtes de l'INSEE classent ainsi les ménages qui, le jour de l'enquête, ne comptent qu'un seul adulte accompagné d'enfants dans le logement inclus dans le champ de l'enquête. Ce constat ne préjuge pas forcément d'une situation constante et manifeste d'isolement. En effet, **la situation de monoparentalité n'est souvent pas constante dans le temps** du fait des possibles remises en couple plus ou moins rapides ou plus ou moins régulières. La situation de monoparentalité **ne correspond pas nécessairement à un isolement total** puisque les ménages concernés peuvent être dans le cadre d'une garde partagée ou alternée et la seule analyse du parent gardien le jour de l'enquête ne donne qu'**une approche partielle de la situation effective des différentes familles et des contraintes auxquelles elles sont confrontées**.

Par ailleurs, **le lien entre les différentes approches des familles en situation de monoparentalité par la statistique publique** (par l'INSEE, par la DREES et par les organismes de sécurité sociale notamment) **n'est pas toujours évident**. Or, certaines prestations sociales permettent de constater une situation d'isolement, en particulier dans le cadre du revenu de solidarité active (RSA) qui peut donner lieu soit à une majoration pour isolement dans certains cas (reprenant ainsi l'ancien soutien apporté par l'allocation pour parent isolé) soit à un mode de calcul favorable (calcul du montant pour un parent seul avec enfants). D'autres en revanche peuvent renvoyer pour une bonne part à des soutiens apportés à des familles en situation de monoparentalité sans pour autant les recouper parfaitement : ainsi, l'allocation de soutien familial (ASF) soutient nombre de familles en situation de monoparentalité mais peut aussi être accordée à des familles en situation de garde alternée ou à des familles recomposées qui sont confrontées à un défaut de paiement du parent débiteur d'aliment, que celui-ci assume tout ou partie de la garde ou n'exerce aucun droit de visite et d'hébergement.

Outre une mesure clarifiée des familles en situation de monoparentalité et de leur exposition réelle ou supposée à l'isolement, une approche rénovée et enrichie demeure nécessaire. Deux points peuvent plus particulièrement être soulignés : **la nécessité d'enrichir des analyses des trajectoires de monoparentalité** en ce qu'en moyenne la situation est limitée dans le temps mais peut dissimuler des profondes disparités. De même, la catégorie de familles en situation de monoparentalité est exposée relativement aux autres à des situations avérées et profondes de précarité. Pour autant, **la catégorie peut agglomérer des familles de natures très différentes, notamment en termes de patrimoine et de revenus** : il apparaît nécessaire de pouvoir apprécier la situation des familles en situation de monoparentalité les plus fragiles en écartant les situations des ménages les plus aisés qui peuvent affecter les valeurs moyennes les plus souvent retenues. De plus, **les situations de monoparentalité peuvent varier aussi selon le territoire dans lequel la famille est implantée** : par exemple, le territoire peut comporter une part importante de familles en situation de monoparentalité et celles-ci peuvent avoir des profils singuliers ; la situation de monoparentalité peut en outre présenter des particularités voire des difficultés singulières dans certains espaces, du fait de spécificités territoriales.

La connaissance des familles en situation de monoparentalité doit donc être en général améliorée mais aussi en adoptant une approche d'analyse plus territorialisée, notamment pour prendre en compte la monoparentalité dans les territoires ultra marins ou ruraux (*proposition n°8*).

⁴⁰ Voir Marie-Clémence Le Pape et Clémence Helfter (dir.) et Caisse nationale des allocations familiales, *Les familles monoparentales : conditions de vie, vécu et action publique - un état des savoirs*, La Documentation française, 12 septembre 2023 ; Marie-Clémence Le Pape et Clémence Helfter (dir.), *Idées reçues sur les familles monoparentales*, éditions Le cavalier bleu, 7 mars 2024.

Proposition n°8 : Améliorer la connaissance statistique et sociologique de ces nouveaux ménages dans toutes leurs spécificités, y compris territoriales (DROM, ruralité).

Les familles en situation de monoparentalité sont devenues, à juste titre, prioritaires pour des soutiens et interventions publics accordés aux ménages les plus pauvres, précaires et défavorisés. Pour autant, **les conditions dans lesquelles leurs besoins effectifs sont évalués ou satisfaits par les soutiens publics pourraient donner lieu à des analyses renouvelées**. Ainsi, des réflexions récentes sur **les échelles d'équivalence** soulignent l'opportunité de réexaminer leur situation⁴¹. L'approche retenue sur le plan social pourrait en outre être étendue au champ fiscal. Dans le même ordre d'idées, le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) propose de mieux prendre en compte les besoins réels des personnes à soutenir et en intégrant leurs perceptions des privations auxquelles elles sont contraintes : tel est un des objectifs poursuivis par le recours aux « **budgets de référence** »⁴². Ces deux approches soulignent *la nécessité de réexaminer les revenus des familles en situation de monoparentalité et notamment les conditions dans lesquelles les soutiens publics apportent les aides et compléments utiles et nécessaires (proposition n°9)*.

Proposition n°9 : Mieux apprécier les situations financières des familles en situation de monoparentalité par l'analyse renouvelée des échelles d'équivalence et des budgets de référence.

Au-delà, **alors que les familles en situation de monoparentalité sont, de plus en plus, les cibles privilégiées et prioritaires de nombres d'actions publiques**, la mission constate que **les effets de ces actions renouvelées ou de politiques spécifiques vers les familles en situation de monoparentalité ou les parents isolés demeurent insuffisamment évalués**. Alors que la dynamique est à l'accroissement des soutiens et actions et que le présent rapport entend accompagner et accélérer cette dynamique, le besoin d'une démarche renouvelée d'évaluation paraît incontestable. Cette évaluation doit se faire -de manière alternative ou cumulative- mesure par mesure, politique par politique ou enfin au regard des besoins des familles ou encore des effets que ces actions ont sur la situation de tout ou partie de ces ménages concernés. **L'évaluation doit ainsi se concentrer sur l'impact de l'ensemble des changements et évolutions menés, sur les conditions de vie des familles en situation de monoparentalité et sur le fait que certaines sécurités nouvelles leur sont effectivement accordées dans un cadre efficace et justifié (proposition n°10)**.

Proposition n°10 : Evaluer les mesures mises en œuvre et apprécier les nouveaux besoins, mieux mesurer l'impact des politiques publiques menées.

Enfin, la mission constate que si la garde alternée est en plein développement, ce choix est surtout celui des ménages les plus favorisés. De fait, le cadre actuel ne permet pas ou pas toujours aux ménages moyens ou modestes d'opter pour cette solution qui apparaît souvent la plus adaptée aux besoins de l'enfant. Des réflexions très tranchées sont déployées concernant le statut social et fiscal des pensions alimentaires et des soutiens accordés. Ces travaux doivent être appréciés dans une approche plus globale et structurée en analysant leurs avantages et leurs inconvénients. **Une réflexion d'ensemble et englobant les volets civil, social et fiscal apparaît plus que jamais nécessaire (proposition n°11)**.

Proposition n°11 : Mieux prendre en compte la monoparentalité dans les droits sociaux, fiscaux et civils en faisant évoluer le cadre général actuel.

⁴¹ Voir Laurie Pinel, Camille Schweitzer et Pauline Virost, *Comment mieux prendre en compte la diversité des familles dans les échelles d'équivalence ? - Une analyse du coût de l'enfant à travers la consommation et le niveau de vie ressenti des familles, d'après l'enquête Budget de famille 2017*, Les dossiers de la Drees, N° 108, 15 mars 2023.

⁴² Voir CNLE, *Les budgets de référence en milieu rural, en ville moyenne et en Métropole Grand Paris - Nouvelles pistes pour l'inclusion sociale*, rapport public, 19 décembre 2022.

Il y a donc **un besoin avéré de renforcement des études et analyses et de structuration des connaissances**. Le champ est vaste et pluriel. Mais la mission constate que la France s'est à juste titre doté d'une entité d'analyse et de dialogue tout à fait spécifique, le haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)⁴³. **Le HCFEA constitue le lieu le plus adapté pour conduire des travaux de cette nature**. Son activité devrait ainsi intégrer un pan spécifique dédié à la situation de ces nouvelles familles en plein essor, les familles en situation de monoparentalité. Les éléments énumérés ci-dessus (*propositions n°8 à 11*) mériteraient d'être intégrés dans le programme de travail du HCFEA pour les années à venir. Le HCFEA pourrait en outre se voir confier **une mission nouvelle de production d'un rapport triennal sur les familles en situation de monoparentalité**. Ce rapport public rendrait compte des travaux menés par le HCFEA, par des équipes de recherche mandatées par lui ou encore par d'autres entités ou équipes pour proposer un point régulier de l'avancement des savoirs et connaissances sur une configuration familiale désormais incontournable.

⁴³ Sur ses missions, sa composition et ses travaux, voir <https://www.hcfea.fr/>.

3.2. Mieux reconnaître et accompagner les familles en situation de monoparentalité

3.2.1. Reconnaître la spécificité des familles en situation de monoparentalité en les identifiant *via* un document probant attestant leur qualité et leur permettant d'accéder à des droits rénovés et clarifiés

La définition de la famille en situation de monoparentalité se heurte à un certain nombre de difficultés en ce que ces familles correspondent à une notion statistique (voir *supra* la définition retenue par l'Insee) qui ne se recoupe pas nécessairement avec les publics bénéficiaires de certains soutiens (RSA -majoré ou non- et ASF) ou encore avec les réalités vécues de familles menés par un seul adulte rencontrant une situation avérée d'isolement et / ou des fragilités en résultant.

Pour autant, alors que les pouvoirs publics entendent mieux prendre en compte et soutenir les familles en situation de monoparentalité, la détermination fine de la population revêt une importance particulière. Ainsi, **une proposition de création d'une « carte » permettant à ces familles de démontrer leur qualité a été avancée⁴⁴.** Sur cette base et au bénéfice de ces travaux préalables, la mission a été amenée à apprécier la faisabilité et l'opportunité de créer une carte de ce type.

Tout d'abord, en amont de la réalisation d'une carte, se pose la question -élémentaire mais essentielle- de la définition de la population pouvant prétendre à la qualification de famille en situation de monoparentalité. Comme on l'a déjà souligné, la qualité de famille en situation de monoparentalité n'est pas toujours d'une grande stabilité : elle peut survenir brusquement ce qui justifie une reconnaissance rapide de cette situation et elle peut disparaître aussi rapidement du fait de la remise en couple ou de l'évolution de la situation familiale ou matrimoniale. Au-delà, définir les familles relevant de l'approche statistique de l'Insee recouverte par les familles en situation de monoparentalité est loin d'être chose aisée. Les enquêtes statistiques permettent en effet de projeter sur la base d'un échantillon représentatif des ordres de grandeur France entière, c'est ainsi que l'on mesure le poids des familles en situation de monoparentalité dans la statistique publique. Mais d'autres définitions existent : le statut fiscal de parent isolé peut permettre de cerner une population, le bénéfice de prestations sociales peut aussi attester d'une présomption de monoparentalité.

Le statut fiscal n'est pas sans poser difficulté en ce qu'il est peu réactif et actualisé d'une année sur l'autre, la situation prise en compte est en outre celle des familles installées dans la situation de monoparentalité à la seule date de la déclaration fiscale. Baser la délimitation de la population sur le seul critère fiscal revient à ne pas prendre en compte les changements de situation et, surtout, à retarder la reconnaissance de la situation de monoparentalité ce qui n'est pas sans poser des difficultés majeures. Il ne semble pas possible de délimiter la population des familles en situation de monoparentalité ou de produire une carte ou un titre sur la seule prise en compte du statu déclaré à l'administration fiscale.

⁴⁴ Cette proposition a été avancée par Fanta Berete, députée de Paris et chargée initialement de la mission. Elle a aussi été rappelée dans un rapport parlementaire récent (« *Recommandation n°7: Envisager, à titre expérimental, la création d'une carte de « famille monoparentale », facultative et renouvelable annuellement, ouvrant droit à des avantages et tarifs préférentiels, mis en place par les employeurs, les collectivités et les services publics* »), voir Colombe Brossel et Béatrice Gosselin, *Familles monoparentales, pour un changement des représentations sociétales*, Sénat, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, n°485, 28 mars 2024.

En revanche, le bénéfice de certaines prestations sociales est directement lié à une situation de monoparentalité appréhendée ici comme la prise en compte de la situation d'isolement du parent. Pour le RSA, ce point est pris en compte soit au travers de la majoration pour isolement soit au travers du calcul favorable du RSA pour un parent seul et son ou ses enfant(s). Par ailleurs, l'ASF peut certes être accordée à des parents qui sont en couple ou en situation de garde alternée dans le cas de défaillance du parent débiteur d'aliment ; néanmoins pour, une très grande part, l'ASF est accordée à des parents seuls. La population bénéficiaire de l'ASF peut en outre être assimilée à une population entrant le plus souvent dans le cadre souhaité par les interventions publiques au profit des familles modestes, fragiles et en situation d'isolement. Le statut social présente un degré de fiabilité supérieur en ce que les bénéficiaires sont tenus de déclarer régulièrement leurs changements de situation et sont amenés à confirmer leur situation de manière régulière et explicite *via* des déclarations ad hoc (trimestriellement pour les bénéficiaires du RSA). Partant, le statut social peut être corrigé soit que la situation de monoparentalité émerge brusquement (la prise en compte peut être immédiate ou très proche de la séparation) soit que celle-ci disparaisse. Le statut social présente ainsi un double bénéfice : il est a priori le plus adapté et il est le plus contemporain et réactif.

Par ailleurs, **l'essentiel de l'apport d'un titre, d'une carte ou d'un document probant donne la capacité pour le ménage concerné de faire état de sa situation de famille en situation de monoparentalité. Le bénéfice attendu des promoteurs de la carte est de disposer de la gratuité, de tarifs réduits ou préférentiels des collectivités ou des autres acteurs publics ou privés. Mais les travaux de la mission soulignent avant tout que les familles ont un besoin de faire reconnaître très vite leur situation de monoparentalité pour nombre de démarches administratives incontournables** et, au premier chef, les demandes de prestations sociales de toutes natures (y compris celles des collectivités), la situation fiscale, la demande de logement et nombre d'autres démarches indispensables. L'accès à des services ou biens gratuits ou à tarif réduit est naturellement valorisé mais il peut déjà intervenir du fait des réductions existantes (familles nombreuses, familles de chômeurs, familles précaires ou modestes, *etc.*).

En effet, **la demande première est de reconnaître de manière cohérente, unifiée et homogène la situation de monoparentalité avant tout pour en tirer des conséquences rapides** notamment sur les démarches d'accès au logement ou à un mode de garde des enfants, sur l'inscription à des activités périscolaires ou extrascolaires pour les enfants scolarisés, *etc.* les familles en situation de monoparentalité sont, de fait, comme nombre de ménages précaires, confrontées à des démarches multiples, diverses et complexes. **Avant même le « dites-le nous une fois », elles demandent, de manière légitime, la reconnaissance standard de leur situation** afin de disposer de la faculté d'accéder à des biens et services nécessaires et élémentaires et, au premier chef, le logement (voir *infra*). En particulier dans le cas des séparations complexes, nombre de familles en situation de monoparentalité indiquent que leur situation n'a pu être reconnue de manière effective que sur la base d'une position du juge aux affaires familiales dont la production nécessite des mois voire des années. **Le premier objectif est donc celui de la reconnaissance de la situation le plus rapidement possible afin que les familles puissent faire valoir tous leurs droits et puissent prétendre aux soutiens qui ont été conçus pour elles.**

Les travaux d'instruction conduisent ainsi à considérer que le titre ou document probant doit rassembler plusieurs qualités. Il doit être **ouvert le plus rapidement possible** et refléter le plus rapidement la situation de monoparentalité. Il doit **avoir un caractère pleinement probant et opposable** aux acteurs publics et privés. Il doit constituer **une référence mobilisable par tous** pour vérifier la situation de monoparentalité. Il doit, de ce fait, **permettre de faciliter les démarches administratives indispensables mais aussi de pouvoir prétendre à des avantages, notamment tarifaires, concernant des biens et services.**

Sur le plan opérationnel, ce titre ou document probant doit en outre être susceptible d'être mis en œuvre rapidement et sans nécessairement un circuit important et potentiellement coûteux comme cela a été indiqué concernant la production d'une carte sur le modèle retenu, par exemple, par l'imprimerie nationale.

En ce qui concerne la délimitation de la population cible constituant les familles en situation de monoparentalité, la mission retient donc trois catégories : une catégorie pour l'ensemble des familles en situation d'isolement dans le cadre de la déclaration annuelle des revenus (case T) ; une catégorie devant être le plus soutenues (catégorie prioritaire) soit les familles en situation de monoparentalité bénéficiant du RSA avec ou sans majoration isolement ; et une catégorie des familles justifiant des soutiens (et dans lesquelles il n'est pas possible d'écarter certaines populations ne relevant pas des familles en situation de monoparentalité) au titre de l'ASF (catégorie secondaire). A ce stade, la définition administrative et satisfaisante des familles en situation de monoparentalité remplissant l'objectif poursuivi de réalité et de réactivité correspond donc à ces trois catégories administratives. Une extension éventuelle de cette population cible pourrait être envisagée par la suite, notamment par un travail conjoint avec les caisses d'allocation familiale par la définition individuelle du quotient et situation familiale. Dès cette première étape, il est possible le cas échéant de moduler les actions ou les soutiens entre la catégorie prioritaire et la catégorie plus secondaire (*proposition n°12*).

Proposition n°12 : Déterminer la population cible des politiques publiques dédiées aux familles en situation de monoparentalité en mettant l'accent, soit sur les parents isolés dans le cadre de la déclaration des revenus, soit sur les déclarations réalisées à la CAF et à l'ASF.

S'agissant du choix du titre, de la carte ou du document probants, les travaux de la mission ont conduit donc à analyser l'existant et à viser à remplir les objectifs assignés de simplicité des démarches et de la production. Les allocataires des CAF et des caisses de MSA peuvent d'ores et déjà disposer, en ligne, de manière immédiate et sur simple demande, d'une attestation de droits. Il est donc possible, pour les familles, de faire état de leur situation de monoparentalité sur la base de cette attestation de droits. Plus que la disponibilité du titre, il s'agit de garantir le recours à cet élément probant et de valider son usage. Plusieurs actions complémentaires pourraient ainsi être menées. Une disposition législative⁴⁵ participant du « dites-le nous une fois » permettrait de garantir la force probante pour tous les tiers, publics et privés, des informations figurant sur cette attestation. Demain, la famille en situation de monoparentalité n'aurait ainsi plus à produire le jugement de séparation mais pourrait bien démontrer sa qualité à partir de la carte s'étant vue conférer une valeur probante. Par la suite, les informations détenues par les CAF et MSA pourraient être mise à disposition des tiers dans le cadre d'échanges de données ou en recourant à des API⁴⁶ (voir *infra*, *proposition n°16*).

Proposition n°13 : Assurer et généraliser l'utilisation de la carte obtenue par les déclarations fiscales et sociales pour qu'elle constitue un élément probant et opposable aux entités publiques et privées, de leur situation de monoparentalité.

Sur la base de ce document probant et en plus de la facilitation de toutes les démarches administratives, des avantages et tarifs spécifiques pourraient être déployés en matière de transport et par les collectivités qui pourraient être incitées par l'affichage dans la loi de la faculté de prendre en compte ces situations dans les soutiens et tarifs pratiqués. Les avantages accordés aux familles en situation de monoparentalité en ces matières devraient être articulés avec ceux offerts aux autres publics par les acteurs publics comme par les acteurs privés : ménages précaires, familles nombreuses ou encore les aidants (*proposition n°14*).

Proposition n°14 : Déterminer les avantages découlant de la reconnaissance de la situation de famille en situation de monoparentalité notamment (a) concernant les tarifs de transport et (b) en incitant les collectivités à adapter leurs tarifications et soutiens sur la base de cette situation et (c) en appréciant les garanties données à d'autres catégories (familles nombreuses, aidants notamment - voir droit au répit).

⁴⁵ Elle devrait figurer dans le code de la sécurité sociale, dans le code de l'action sociale et des familles et dans le code des relations entre le public et l'administration.

⁴⁶ Soit « application programming interface » ou « interface de programmation d'application » qui est une interface logicielle qui permet de « connecter » un logiciel ou un service à un autre logiciel ou service afin d'échanger des données et des fonctionnalités (<https://www.cnil.fr/>).

3.2.2. Renforcer l'accompagnement des familles en situation de monoparentalité pour changer effectivement leur quotidien

Les familles en situation de monoparentalité sont dans des situations d'isolement : toute démarche administrative est donc coûteuse et potentiellement complexe. Pour éviter tout non-recours et alléger la charge administrative de ces familles, il convient de les mettre au cœur des démarches de simplification, donc à les affirmer comme les premiers usagers devant bénéficier du principe « dites-le nous une fois ». Dans la continuité de la délimitation de la population cible (*proposition n°12*) et du déploiement d'un document probant et opposable (*proposition n°13*), la simplification doit prendre aussi une dimension très opérationnelle : **l'information détenue par les organismes débiteurs de prestations familiales (CAF et MSA) doit ainsi être mise à disposition des autres organismes habilités et chargés d'une mission de service public, via des échanges de données ou des API (*proposition n°15*).**

Proposition n°15 : Garantir l'allègement des pièces justificatives demandées à toutes les étapes du parcours, notamment sur la base de l'attestation de droits ayant une valeur probante, faciliter le « dites-le nous une fois » avec des API et des échanges de données sur la population cible.

Par ailleurs, **le besoin d'information intégrées, à la fois globales et détaillées, sur les droits et les devoirs des familles en situation de monoparentalité, est des plus prononcés.** Proposer une information unique sur un site internet dédié ou via un numéro de téléphone spécifique constituerait une réponse potentiellement idéale. Mais cet idéal relève *a priori* de la gageure et sans que son effectivité puisse être à ce stade assurée : aucun organisme ne paraît devoir ou pouvoir spontanément être chargé d'une mission de ce type, les informations techniques et juridiques à proposer sont de natures très diverses et potentiellement complexes à consolider par une entité unique, le déploiement effectif de ces solutions nécessiterait d'assurer leur notoriété ce qui semble de plus ardu en ce que les possibilités actuelles d'informer les familles en situation de monoparentalité sont réduites. **La mission recommande donc une approche pragmatique, en partant de l'existant. Deux sites offrent des informations clefs** aux familles en situation de monoparentalité : le site généraliste et officiel de l'administration française (www.service-public.fr) et le site des caisses d'allocations familiales (www.caf.fr). **La mission propose, dans un premier temps d'enrichir leurs contenus et de garantir leur lien et leur cohérence.** Une première approche consisterait à proposer plus d'informations sur les services et facilités pouvant être offerts à ces familles. De même, **les services publics amenés à répondre aux questions des familles en face à face ou par téléphone, pourrait bénéficier de ces informations renforcées** pour mieux accompagner ces ménages fragiles (*proposition n°16*).

Proposition n°16 : Adapter les informations apportées aux usagers par des canaux dédiés (internet, réponse téléphonique).

Ces démarches devraient logiquement être combinées avec les actions en cours – notamment au sein du réseau des CAF⁴⁷ - **de déploiement d'approches populationnelles** (soit une prise en charge adaptée à des segments de populations au sein desquels les familles en situation de monoparentalité auraient toute leur place) **ou de parcours attentionnés ou dédiés à certains publics** tout au long de leur trajectoire ou à l'occasion de moments clefs (au premier chef, la séparation). Cette action en cours doit être confortée, enrichie et renforcée en prenant en compte ces familles, qui représentent près d'un quart des configurations actuelles (*proposition n°17*). Ces parcours attentionnés devraient **bien distinguer les trois étapes clefs** identifiées par la mission qui doivent, en matière d'accompagnement, constituer un point d'attention majeur et incontournable (voir *supra*, *proposition n°6*).

⁴⁷ Voir la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales pour la période 2023-2027 ; voir également, Azadeh Akrami-Castanon, Corinne Cherubini, Benjamin Ferras (Igas), avec le concours de Julien Deluce, stagiaire, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales*, rapport IGAS, n°2022-035R, avril 2023.

Proposition n°17 : Renforcer et déployer des parcours attentionnés et des approches populationnelles, concernant toutes les familles en situation de monoparentalité, aux trois périodes clefs de leurs parcours.

Ces étapes constituent ici des préalables. Elles sont actuellement cours. Elles doivent être confortées et amplifiées tout en prenant en compte de manière accrue la situation des familles en situation de monoparentalité. **La mission préconise qu'elles soient évaluées dans le cadre qu'elle recommande** (voir *supra*, *proposition n°10*). **Si l'évaluation faisait ressortir des manques** ou des besoins nouveaux ou non satisfaits au regard des propositions *supra*, **une action complémentaire de simplifications serait à encourager** (*proposition n°18*).

Proposition n°18 : Déployer, si nécessaire, un programme complémentaire de simplifications administratives, centré sur la situation des familles en situation de monoparentalité.

3.3. Promouvoir une coparentalité effective

3.3.1. Accompagner les familles au moment clef de la séparation pour garantir la coparentalité dans la durée

Les CAF et caisses de MSA déploient d'ores et déjà des démarches et des accompagnements spécifiques dans le cadre des séparations. Ces démarches ont été accrues au cours des dernières années. **Elles ont vocation à être encore renforcées dans le cadre prescrit par les conventions d'objectifs et de gestion conclues récemment**⁴⁸. **Elles doivent logiquement prendre une nature différente du fait de la montée en puissance des fonctions de médiation et d'intermédiation dévolues à ces organismes** ou encouragées par ceux-ci.

Ainsi, les organismes facilitent la conclusion de conventions parentales, afin de servir l'intérêt supérieur de l'enfant. Elles développent les actions de médiation, elles assurent des soutiens spécifiques dans le cadre des séparations⁴⁹. Par construction, **le cadre rénové, recommandé par la mission, mettant en avant la possibilité de garde alternée ou garantissant une réelle coparentalité avec un droit de visite et d'hébergement étendu du parent non-gardien tout comme l'obligation de conventionner lors de la séparation vont avoir un impact très lourd sur l'accompagnement attendu de la part des organismes** (voir *supra*, *propositions n°1 à 5*). **Le « parcours séparation » actuel devra donc être adapté, enrichi et doté de moyens supplémentaires**, notamment pour faciliter, à chaque fois que cela est possible, des démarches amiables et extra juridictionnelles.

Le parcours ainsi formalisé doit, à terme, non seulement être commun et cohérent entre les CAF et MSA mais aussi associer les autres acteurs (collectivités, logement, éducation nationale, service public de l'emploi en particulier). La mission est ainsi convaincue que ce parcours ne sera réellement effectif que s'il s'adresse à chacun des parents et si l'approche retenue est multidimensionnelle. **Cette action ne pourra être menée que progressivement et sur plusieurs années.** La direction doit néanmoins d'ores et déjà être donnée pour parvenir, à terme, à ce parcours effectif adapté aux besoins de chacun des parents (*proposition n°19*).

Proposition n°19 : Dans le cadre du « parcours séparation » mis en place par la CAF, assurer un accompagnement effectif à la parentalité des deux parents.

⁴⁸ Voir la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales pour la période 2023-2027 et la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'Etat et la Mutualité sociale agricole pour la période 2021-2025.

⁴⁹ Pour une approche complète, voir par exemple, le parcours « je me sépare » proposé par une caisse : <https://www.caf.fr/allocataires/caf-du-nord/offre-de-service/vie-personnelle/je-me-separe>

Les propositions cadres réaffirment en outre la nécessité de revoir le régime de sanctions applicables en cas de manquement de l'un ou de l'autre parent. **Les organismes débiteurs de prestations familiales** -désormais en première ligne pour accompagner les couples au moment de leur séparation afin de défendre l'intérêt de l'enfant- **devront communiquer, informer et s'assurer de la bonne compréhension par chacun des parents de ses droits et de ses devoirs**, tout particulièrement en matière de pensions alimentaires, de garde et de visite ou encore de participation au développement de l'enfant. **Là encore, cet axe majeur justifiera un investissement renouvelé** (*proposition n°20*).

Proposition n°20 : Affirmer à ce moment les droits et devoirs de chacun des parents, notamment pour les enfants mineurs, en termes de (a) contribution financière, (b) droits et devoirs d'accompagnement de l'enfant et (c) suivi et d'association des deux parents au parcours éducatif de l'enfant.

3.3.2. Garantir l'effectivité du cadre rénové de coparentalité ainsi que le versement effectif et la bonne évaluation des pensions alimentaires

Dans la continuité des constats assurés via les propositions cadres (voir *supra*, *propositions n°1 à 5*), **le régime de sanctions doit logiquement être adapté**. Ainsi, le cadre rénové doit conduire à **différencier les types de manquement à l'obligation de conventionnement, à l'exercice de la garde alternée ou du droit de visite et d'hébergement ou à des approches plus lourdes tels que le non-paiement des pensions alimentaires dues**. La massification du cadre doit entraîner à simplifier et graduer le régime des sanctions. Le recours au juge ne doit plus forcément être systématique et doit être plus proportionné. Un nouveau système doit être pensé et mis en œuvre, le HCFEA pourrait à bon escient se pencher sur ce sujet précis pour créer les conditions d'un débat nécessaire (voir *supra*, *propositions n°10 et 11*).

De même, **la généralisation du paiement d'une pension alimentaire, même d'un montant modeste voire symbolique, doit logiquement être accompagné de modes renouvelés d'exécution. Des travaux spécifiques de renforcement du cadre législatif et réglementaire actuel devraient être menés** en s'appuyant sur les travaux et propositions de l'Agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (Aripa). De plus, une attention particulière doit être apportée concernant les situations d'insolvabilité du débiteur d'aliment. Par exemple, le fait d'être associé ou gérant d'une personne morale et de percevoir à ce titre des dividendes ne devrait pas permettre d'échapper au versement d'une pension.

Dans le cas où le débiteur d'aliment serait en ménage avec un nouveau conjoint, les conditions d'appréciation d'une solidarité au sein du nouveau ménage devraient être appréciées pour éviter tout évitement du versement de pension du fait de versement des revenus sur des comptes appartenant au ménage. La possibilité de doter le parent créancier d'un privilège et d'un accès facilité à cette démarche pourrait également être envisagée.

Le versement de certaines prestations sociales pourrait aussi être, encore plus conditionné au versement des pensions alimentaires ou des arriérés constatés à ce titre. L'ensemble des démarches de renforcement de l'effectivité du versement des pensions alimentaires pourrait conduire à constituer un fichier national des défaillants facilitant l'application des différentes sanctions et pénalités. Au bénéfice de réflexions et débats préalables, le cadre juridique et opérationnel pourrait et devrait donc être ajusté (*proposition n°21*).

Proposition n°21 : Apprécier les sanctions et modes de recouvrement en cas de défaillance du parent débiteur d'aliments, que la défaillance soit financière ou d'une autre nature.

3.4. Mieux accompagner les familles en situation de monoparentalité pour leur permettre de disposer des soutiens adaptés et accéder ou demeurer dans l'emploi

3.4.1. Assurer la pleine prise en compte de la monoparentalité dans les négociations collectives

Les travaux menés ont conduit à mettre en avant les actions spécifiques menées sur certains publics, en particulier les aidants⁵⁰. Ces travaux récents sont, à plus ou moins bon escient, considérés comme des références par plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission. Il est en effet paradoxal que la situation des familles en situation de monoparentalité ne semble pas en apparence retenir l'attention de la même manière que celle des aidants. Pour autant, **l'idée d'un « statut » de la famille en situation de monoparentalité peut appeler certaines réserves**. En effet, la notion de statut renvoie le plus souvent à un cadre socio professionnel qui ne s'applique pas nécessairement ici aux ménages concernés et qui devrait être combiné avec des situations variées d'emploi. Au-delà, les familles en situation de monoparentalité sont diverses, notamment au regard de leurs situations d'emploi. L'approche ne peut pas être univoque. De plus, la prise en compte de la monoparentalité est susceptible d'avoir un effet plus global et systémique que celle des aidants. Pour toutes ces raisons, si le cadre dévolu aux aidants peut constituer une référence, il ne peut en aucun cas être perçu comme un modèle.

Le premier enseignement tiré par la mission⁵¹ est que, **d'ores et déjà, des négociations au niveau de branches et d'entreprises interviennent et peuvent concerner de manière directe ou indirecte la prise en compte de la monoparentalité**. Des entreprises se sont en outre donné pour objectif clair de mieux prendre en compte les situations de monoparentalité : un des points d'achoppement a trait à la difficulté pour les salariés concernés de déclarer leur situation auprès de leur employeur ou, plus facilement, de tiers de confiance (assistants sociaux en particulier). **Il est nécessaire de capitaliser sur ces bonnes pratiques et de créer un cadre d'échange entre ces entreprises particulièrement investies dans le champ de la monoparentalité**⁵². L'encadré 2 présente des accords intervenus dans ce champ.

Encadré n°2 : Exemples de prise en compte par les partenaires sociaux des familles en situation de monoparentalité dans les entreprises ou les branches

La législation permet d'ores et déjà de prendre en compte la situation de famille des salariés à l'échelle des entreprises. En effet, **l'article L. 2242-17 du code du travail prévoit que la négociation sur l'égalité professionnelle et la qualité de vie au travail porte notamment sur l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle**.

Le thème du soutien à la monoparentalité commence à émerger dans les accords d'entreprises, comme le montrent plusieurs accords et pratiques adoptés récemment :

* **diverses mesures d'aménagement du temps de travail** lorsque cela est possible et aide à la garde d'enfants (actions conduites par l'employeur et/ou, le cas échéant, par le comité social et économique sans que cela se matérialise forcément dans des accords formalisés et dédiés [conditions d'accès aux CESU préfinancés ou à des places en crèche par exemple]) ;

* forfait de **prise en charge des frais de garde majoré pour les familles monoparentales ou en cas de handicap de l'enfant** ; deux jours d'absence supplémentaires accordés aux familles monoparentales ou parents d'enfant en situation de handicap (voir, par exemple, accord sur la qualité de vie et des conditions de travail au sein de *CNP Assurances*, 23 oct. 2023) ;

* une attention particulière portée **sur l'aménagement des horaires et des congés** pour le/la salarié(e) parent au sein d'une famille monoparentale ou parent en garde alternée/partagée d'enfant(s) en bas âge ou parent d'un enfant en situation de handicap (voir accord « *Family Care* » - L'accompagnement de la parentalité au sein de la société *Métro France*, 25 avr. 2024) ;

* **sensibilisation des managers et des salariés** sur la thématique de la monoparentalité et sur les conséquences que cela peut impliquer en termes de difficultés sur la conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle et familiale (voir accord relatif à la qualité de vie et aux conditions de travail et à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes chez *McDonald's France Services*, 18 mars 2024).

⁵⁰ Voir notamment la Charte Européenne de 2007 définissant l'aidant familial (texte de 2007), la loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 pour l'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV), la loi n°2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 (LFSS pour 2022) et le décret n°2022-1037 du 22 juillet 2022 relatif au congé de proche aidant et à l'allocation journalière du proche aidant.

⁵¹ En particulier au bénéfice des échanges intervenus avec la direction générale du travail (DGT).

⁵² La mission entend ainsi appeler par exemple l'attention sur les actions menées par le groupe Saint Gobain dont elle a pu prendre connaissance.

Le sujet de la monoparentalité peut également être traité *via* le biais de la négociation sur l'égalité professionnelle. **Ainsi, au niveau des branches, plusieurs stipulations conventionnelles peuvent être mises en exergue :**

* **accord** du 21 février 2023 relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans **l'exploitation cinématographique** (1307-142) : l'accord prévoit **une prise en compte des contraintes de la monoparentalité concernant la garde d'enfants et le temps partiel** ;

* **accord** collectif du 20 septembre 2023 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes **dans la branche des fleuristes, vente et services des animaux familiers** (1978-268), **la notion de famille monoparentale est évoquée concernant la possibilité de bénéficier d'une prestation partagée d'éducation** de l'enfant au parent qui arrête ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant ; à ce titre, l'accord précise que **les familles monoparentales ont droit à la prestation majorée** ;

* **accord** du 13 décembre 2023 relatif à l'égalité professionnelle femme/homme **dans la branche des Hôtels, cafés, Restaurants** (1979-136) ; **la notion de parent isolé y est abordée** dans le cadre de l'adaptation de l'organisation du travail pour favoriser une juste articulation entre l'activité professionnelle et la vie personnelle ;

* **accord** du 5 janvier 2022 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes à **Air France** ; les signataires prévoient notamment **l'élargissement aux familles monoparentales avec enfants de moins de 12 ans du droit à la prise en charge d'une partie des frais de garde supplémentaires** liés à la garde d'enfant pour le personnel en déplacement professionnel sur des plages horaires normalement non travaillées.

Source : Direction générale du travail, travaux mission.

Ce premier travail doit permettre de sensibiliser les partenaires sociaux à la nécessité de mener des négociations sur la situation particulière des familles en situation de monoparentalité. Cette action doit nécessairement intervenir au sein de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP).

Ces actions de sensibilisation pourraient en outre être facilitées par des travaux dédiés devant être demandés à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT).

Les réalisations assurées dans ce cadre devraient être évaluées et intégrées au rapport triennal attendu du HCFEA (voir *supra*, point 31).

La conviction portée par le présent rapport est donc de permettre à chaque entreprise et chaque branche de mieux prendre en compte les situations de monoparentalité et à les encourager à développer des solutions adaptées aux différents contextes de travail (*proposition n°22*).

Proposition n°22 : Encourager des négociations professionnelles permettant de mieux prendre en compte les situations de monoparentalité dans un cadre progressif en créant le climat propice à la conclusion d'accords de branche via (i) une sensibilisation structurée des partenaires sociaux sur l'opportunité de négocier ainsi que les champs et modalités permettant de négocier sur ces volets dans le cadre de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle prévue à l'article L. 2271-1 du code du travail, (ii) des travaux spécifiques à diligenter par l'Anact, (iii) une évaluation à horizon deux ou trois ans dans le cadre de ces instances des actions menées, évaluation transmise au HCFEA dans le cadre de ses travaux (voir supra) et rendue publique.

Les travaux menés par la mission conduisent par ailleurs à constater que **la question du lien entre vie familiale et vie professionnelle n'a pas donné lieu à un réexamen d'ensemble récemment par l'Etat et/ou les partenaires sociaux. Une dynamique renouvelée mériterait d'être conduite** afin d'apprécier dans quelles mesures le temps professionnel et extraprofessionnel, les soutiens apportés (aides à la garde par exemple ou aux congés), les parcours professionnels ou encore l'accès aux formations et aux promotions sont conciliés, au sein de chaque entreprise ou structure d'emploi, pour bien prendre en compte la situation des familles. Naturellement, cette approche renouvelée, que la mission appelle de ses vœux, devrait porter une attention toute particulière à cette configuration incontournable désormais, celle de la famille en situation de monoparentalité. Les travaux pourraient en outre utilement être structurés autour des trois grands moments ou étapes identifiés par la mission. Il appartient donc à l'Etat soit de créer les conditions et apporter le soutien des opérateurs et administrations publics à la négociation souhaitée par les partenaires sociaux, soit de déterminer le cadre de cet échange. **Un diagnostic et une négociation cadre sur la conciliation entre travail, emploi et famille semblent donc des plus nécessaires et à encourager** (*proposition n°23*).

Proposition n°23 : Organiser, à la seule initiative des partenaires sociaux ou sur la base d'une demande de l'Etat, une négociation interprofessionnelle sur l'articulation entre les politiques du travail, de l'emploi et de la formation et les politiques d'accompagnement des familles au regard des évolutions des cellules familiales et, dans ce cadre, porter une attention spécifique aux familles en situation de monoparentalité aux trois grands « moments de vie » que celles-ci rencontrent.

La mission ne se prononce donc pas, à ce stade, en faveur de la mise en place d'une obligation de négociation dans les branches ou entreprises. Ce choix a été retenu pour le champ des aidants mais il présente un risque celui de créer un cadre formel ayant des effets limités. La mission choisit donc de dynamiser la négociation entre acteurs sans la contraindre à ce stade (voir *supra*). **Elle recommande d'évaluer les résultats, d'une part, de la négociation intervenue au niveau des branches et entreprises et, d'autre part, des échanges cadre intervenus au niveau national. Elle souligne l'opportunité de rapprocher cette évaluation de celle des effets de l'obligation de négocier sur le champ des aidants** telle qu'elle a été mise en œuvre récemment. Cette double analyse pourrait permettre d'apprécier la modalité la plus adaptée sans pour autant, dès à présent, considérer que la seule solution résiderait dans une obligation de négociation (*proposition n°24*).

Proposition n°24 : Au terme d'une période de deux ou trois ans et au bénéfice des évaluations des démarches conduites en application des deux recommandations ci-dessus, apprécier, notamment au regard des réalisations assurées dans le champ des aidants, l'opportunité de prévoir une obligation régulière de négociation au niveau des branches ou de entreprises sur la meilleure prise en compte des familles en situation de monoparentalité.

Sur un autre plan, trop souvent, les réflexions sur le cadre professionnel sont très distinctes entre les secteurs privé et public. Une telle séparation n'a pas lieu d'être en l'espèce. Les démarches recommandées ci-dessus doivent intégrer les spécificités du secteur public et se déployer au sein de la sphère publique de la manière la plus adaptée. **L'Etat et les autres organismes publics doivent être des éléments moteurs et exemplaires dans la prise en compte en milieu professionnel des situations de monoparentalité** (*proposition n°25*).

Proposition n°25 : Garantir une action équivalente dans le secteur public et dans les trois fonctions publiques à celles menées et encouragées dans le champ du secteur privé.

3.4.2. Mieux prendre en compte les situations de monoparentalité pour, le cas échéant, adapter les droits à congés et le cadre d'emploi

Dans la continuité des travaux réalisés concernant les aidants et ayant permis notamment la création du nouveau congé indemnisé de proche aidant⁵³, **les représentants des familles en situation de monoparentalité soulignent la nécessité de réexaminer les droits et conditions dans lesquelles elles accèdent aux congés, compte tenu des particularités qu'elles rencontrent. Ce point ne peut que retenir l'attention.** Il est néanmoins très différent pour un aidant amené à ponctuellement prendre un congé et un parent isolé confronté régulièrement à des contraintes très fortes pour pouvoir veiller au développement de ses enfants.

Plusieurs éléments devraient retenir l'attention : le niveau des congés offerts aux parents isolés ou aux familles en situation de monoparentalité (idée de doubler ou d'augmenter le nombre de jours offerts ou leur prise en charge), **les conditions les plus adaptées dans lesquelles ces familles peuvent faire valoir leurs droits à congés** (possibilité de les prendre lors des périodes non scolaires par exemple), **l'opportunité de proposer de nouveaux congés à ces familles** (meilleure prise en compte des aidants de personnes handicapées par exemple).

Sur un autre plan l'analyse doit également **prendre en compte les modalités de financement de ces congés** : par la sécurité sociale, par les organismes complémentaires ou de prévoyance, par les branches ou les entreprises ou, enfin, par les ménages.

⁵³ Voir l'article 54 de la loi n°2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 (LFSS pour 2022) et le décret n°2022-1037 du 22 juillet 2022 relatif au congé de proche aidant et à l'allocation journalière du proche aidant.

Ces questions sont lourdes et nécessitent un travail approfondi portant sur l'ensemble des droits à congés. Si la mission l'estime hautement nécessaire, elle ne peut que constater son incapacité à le mener dans des délais restreints. Une mission d'inspection pourrait utilement analyser ce point pour permettre aux décideurs de se prononcer sur les évolutions devant être conduites.

Au-delà, la mission appelle l'attention sur **la nécessité, à l'occasion de chaque réexamen d'un congé** (comme récemment concernant le congé de naissance), **de garantir la bonne prise en compte de la situation des familles en situation de monoparentalité.**

Ces travaux d'analyse auraient vocation à être examinés et débattus tant au sein du HCFEA qu'au sein de la CNNCEFP (proposition n°26).

Proposition n°26 : Dans les dix-huit mois suivant la remise du présent rapport, débattre au sein du HCFEA et de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle, d'un rapport précisant les modes de prise en compte de la situation des familles en situation de monoparentalité dans le cadre des différents congés ou modes spécifiques d'organisation du travail (congé de naissance, congés annuels, congés enfants malades ou handicap, autres congés, accès au temps partiel et au télétravail, accès adapté au suivi professionnel et aux évaluations, en particulier).

3.4.3. Accompagner l'insertion et le maintien dans l'emploi des parents des familles en situation de monoparentalité en levant les freins spécifiques auxquels ils sont confrontés

Les travaux de la mission conduisent à identifier **un écueil majeur dans l'accompagnement des parents des familles en situation de monoparentalité vers l'emploi : leur qualité de parent isolé ou de chef de famille en situation de monoparentalité est trop souvent inconnue.** Dans ce cadre, les échanges de données mentionnés ci-dessus (voir *supra* propositions n°13 et 15) et afin de garantir le « dites-le nous une fois », **des actions spécifiques d'identification des familles en situation de monoparentalité par les acteurs du service public de l'emploi doivent impérativement être menées.** Elles seules permettront d'offrir à ces familles les soutiens les plus adaptés. **L'identification des besoins permettra également d'ajuster la pertinence et la nature des soutiens et de l'accompagnement apportés (proposition n°27).**

Proposition n°27 : Garantir la bonne identification, par les acteurs du service public de l'emploi, des familles en situation de monoparentalité, sur la base des définitions retenues par les organismes débiteurs de prestations familiales (CAF et MSA) et au bénéfice d'échanges de données réguliers avec eux, pour identifier les demandeurs d'emploi en situation de monoparentalité, leur apporter les soutiens les plus adaptés et évaluer l'efficacité des actions menées à leur profit.

Sur un autre plan, **le cadre global d'accompagnement des demandeurs d'emploi connaît actuellement des évolutions majeures, notamment dans le cadre de la mise en place de France travail** et des nouvelles modalités de prise en charge des demandeurs d'emploi et notamment des plus fragiles. **La mission souligne l'absolue nécessité que ces démarches renouvelées d'accompagnement prennent bien en compte la situation des familles en situation de monoparentalité** et notamment en particulier **les problématiques de garde d'enfant mais aussi les démarches de prévention des indus ou des trop perçus ou encore la garantie de l'accès effectif aux formations proposées.** La mission rappelle la nécessité d'encourager et d'accompagner le déploiement de dispositifs dédiés, à l'instar des crèches à vocation d'insertion professionnelle.

Ces actions ciblées contribuerait à une meilleure prise en charge des familles en situation de monoparentalité. Elles pourraient utilement être combinées avec le déploiement des approches populationnelles et des parcours attentionnés que la mission appelle de ses vœux (voir *supra* proposition n°17). Ainsi, **la création de France travail peut et doit marquer un tournant dans la prise en charge des familles en situation de monoparentalité par les secteurs du service public de l'emploi (proposition n°28).**

Proposition n°28 : Dans le cadre de la mise en œuvre de France travail, déployer des modalités particulières d'accompagnement dans le retour à l'emploi pour les familles en situation de monoparentalité en situation d'isolement, que le demandeur d'emploi soit allocataire ou bénéficiaire de minima sociaux, en agissant sur deux volets (i) la levée du principal frein périphérique à l'emploi soit la garde d'enfants à trois niveaux (a) dans le cadre de la démarche de recherche d'emploi, (b) pour répondre à des besoins ponctuels liés à la recherche (garde lors d'entretiens) et (c) en matière d'accompagnement lors de la prise de poste (priorité en termes de garde d'enfants) et (ii) l'accompagnement attentionné du bénéficiaire notamment pour prévenir des situations d'indus (tant côté CAF/MSA que France travail en cas de reprise d'activité, de changement de situations, etc.) et faciliter les accès à la formation dans le cadre le plus adapté possible et compatible avec des contraintes familiales et horaires découlant de la monoparentalité.

3.5. Adapter les soutiens sociaux et fiscaux aux réalités des familles en situation de monoparentalité

3.5.1. Adapter le cadre normatif régissant les pensions alimentaires pour répondre aux besoins des familles en situation de monoparentalité

Clarifier le cadre applicable aux pensions alimentaires nécessite en premier lieu d'assurer des évolutions cohérentes de celles-ci. Actuellement, **trois cadres coexistent** : les revalorisations de l'ASF qui interviennent dans le même cadre que les revalorisations des prestations sociales dans leur ensemble (hors mesure coup de pouce ou de revalorisation en dehors de la prise en compte de la conjoncture), les revalorisations éventuelles du barème de pensions utilisé par les organismes débiteurs de prestations familiales ou de celui mobilisé par les juridictions et, enfin, les modes de revalorisations prévus dans les conventions et accords passés entre les parents.

Or, sauf cas exceptionnel, ces revalorisations visent à prendre en compte les effets de la conjoncture et de l'inflation. Ces barèmes sont *a priori* liés : en particulier, les montants dus au titre de l'ASF correspondent, pour partie, aux impayés de pensions alimentaires, dont les montants sont fixés par les deux autres cadres. Pour toutes ces raisons, **la mission propose que les montants soient revalorisés de manière cohérente, articulée et conjointe.** Ainsi, **toute revalorisation de l'ASF au titre de l'inflation devrait se décliner dans les mêmes proportions** pour revaloriser le barème de pensions des organismes de sécurité sociale ou des juridictions et, enfin, ces mêmes valorisations devraient s'appliquer à tous les montants de pensions fixés par voie conventionnelle. La mission recommande cependant de retenir comme fait générateur et mode de mesure les évolutions de l'ASF en ce qu'elles s'inscrivent dans le débat plus général de revalorisation des prestations sociales (*proposition n°29*).

Proposition n°29 : Indexer le barème des pensions alimentaires sur l'inflation conjointement avec les revalorisations conjoncturelles de l'ASF.

Par ailleurs, dans la continuité de la proposition de généralisation des pensions alimentaires et de renforcer leur effectivité, **la mission recommande l'adoption d'un barème unique et minimal, partagé par les organismes débiteurs de prestations familiales et les juridictions, afin de fixer dans les décisions de justice et dans les accords et conventions, des montants standards de pension basés sur des références partagées.** Par nature, ce barème devrait être ajusté pour tenir compte de la volonté de la mission de voir réduit le nombre des hors d'état et le déploiement d'une pension minimale même réduite due tous les mois ou les trimestres même par les bénéficiaires de minima sociaux (sur tous ces points, voir *supra*, *proposition n°4*). La situation actuelle de deux outils existants la table de référence des pensions alimentaires mobilisées par les juridictions et le barème utilisé par les organismes débiteurs des prestations familiales est des plus illisibles et source potentielle d'iniquités.

Cet objectif d'une référence unique, partagée, opposable et minimale pour fixer les pensions alimentaires a été affirmée de longue date. Il n'a à ce stade pas vu le jour. La mission estime indispensable de le mettre en œuvre et de mettre un terme aux fortes iniquités résultant de référence différentes, variables et non opposables (*proposition n°30*).

Proposition n°30 : Harmoniser et unifier les barèmes des pensions alimentaires utilisés par les juridictions et par les organismes débiteurs des allocations familiales, rendre opposable ce nouveau barème minimal.

La mission a déjà affirmé le besoin de réaffirmer l'équilibre entre les droits et devoirs des parents, l'impérieuse nécessité de prévoir une pension alimentaire et l'impératif d'assurer des modes de recouvrement accélérés, efficaces et adaptés des impayés de pensions (voir, *supra*, *propositions n°4, 5 et 21*).

L'Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (Aripa) a été déployée depuis le 1^{er} janvier 2017. Ses missions et prérogatives ont été progressivement ajustées et étendues. Il semble nécessaire de **passer un nouveau palier** en combinant action de sécurisation *via* le versement le plus rapide possible de l'ASF et l'action en recouvrement dès le premier constat d'impayé. Les pouvoirs publics doivent ainsi rester à l'écoute de l'agence, **analyser et apprécier son fonctionnement pour, à chaque fois que cela est nécessaire, faire évoluer les lois et règlements pour permettre à l'agence de mieux remplir ses missions** (*proposition n°31*).

Proposition n°31 : Accélérer le recours à l'ASF et aux moyens d'exécution dans le cadre rénové posé supra, dès que l'ARIPA (Agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires) repère un impayé.

3.5.2. Assurer et poursuivre la transformation des aides, mesures et prestations pour soutenir les familles en situation de monoparentalité

Comme le rapport l'a souligné (voir *supra*), **si la garde alternée semble devoir être privilégiée, tout comme l'incitation à un droit et un devoir de visite et d'hébergement du parent non-gardien, ces pratiques et arrangements sont actuellement surtout le fait des ménages les plus fortunés. Les foyers les plus précaires peinent en effet à faire face, dans le système actuel, aux charges et contraintes résultant de la prise en charge d'un ou plusieurs enfants dans plusieurs lieux.**

Le système reconnaît un parent gardien des enfants qui, de ce fait, dispose d'une majoration des soutiens apportés (RSA et aides au logement notamment). Ainsi, le calcul du RSA conduit à donner à un couple 1,5 fois le montant versé à une personne seule. La personne seule ayant la charge d'enfants voit le montant de son RSA augmenter dans les mêmes proportions qu'un couple. Dans le même ordre d'idées, le « forfait logement » appliqué au RSA⁵⁴ pour prendre ne compte de manière forfaitaire les soutiens dont il bénéficie à ce titre est pour un couple deux fois celui demandé à une personne seule. **Le calcul du RSA est ainsi plus favorable pour une personne seule gardant des enfants que pour un couple. Cette situation peut, à certains égards, dissuader la remise en couple et favoriser la monoparentalité** *via* la garde exclusive des enfants par un parent. **Et ce cadre d'apparence favorable peut aussi avoir un impact sur la précarité de familles** pouvant demeurer, sur longue période, bénéficiaires du RSA, donc dans des situations avérées de pauvreté.

Sur un autre plan, **le système socio fiscal repose actuellement sur deux principes pour prendre en compte les pensions alimentaires ou la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE) : les ressources apportées dans le cadre des pensions alimentaires sont déductibles du revenu de la personne qui les verse ; symétriquement, elles sont intégrées dans le revenu de la personne les percevant.** Par conséquent, dans certaines limites posées par le droit : sur le plan fiscal, le parent versant une pension la déduit de son revenu imposable alors que le parent la recevant doit l'y intégrer ; au plan social, les ressources du parent versant sont appréciées en déduisant la pension alimentaire versée alors que celles du parent la recevant sont augmentées à due proportion.

⁵⁴ Ce forfait consiste en abatement du montant de RSA versé pour les bénéficiaires d'aides au logement (le montant de ces aides n'est symétriquement, pas pris en compte dans la base ressource du RSA pour calculer le différentiel à verser au titre du RSA), les personnes hébergées à titre gratuit ou encore les personnes propriétaires et leur logement.

Cette symétrie est cependant, sur plusieurs aspects, théorique. Elle connaît en effet **plusieurs exceptions et limites qui doivent être réexaminées.** Par exemple, pour le parent débiteur, la CEEE est déduite des ressources prises en compte pour le calcul des prestations familiales et des aides au logement mais elle n'est pas déduite pour le calcul du RSA et de la prime d'activité⁵⁵.

De même, **la qualification fiscale de la CEEE est régulièrement discutée**⁵⁶ en ce que si la déductibilité de la CEEE est clairement reconnue par le droit pour le parent versant (article 156 du code général des impôts), la qualification de la pension reçue par le parent bénéficiaire est parfois contesté en ce que cette CEEE n'est pas à proprement parler au plan fiscal un « revenu » taxable pour ce redevable ou un « fruit » taxable mais plutôt la part d'un partage de dépenses dues du fait de l'enfant. Cette approche fiscale de la CEEE comme un revenu est de niveau doctrinal et non législatif. *A contrario*, le droit fiscal prévoit que le parent gardien dispose du mécanisme de quotient familial. Mais la déductibilité potentiellement très forte des montants dépensés par le parent non-gardien au titre de ses enfants (pensions alimentaires pouvant être complétées par nombres d'autres dépenses potentiellement) a pour symétrie de faire du parent non-gardien le redevable de sommes importantes pour lesquelles il dispose certes du quotient familial mais dont l'avantage est logiquement plafonné. La question fiscale se pose avant tout ici pour des ménages fortunés, voire très fortunés⁵⁷. Mais il existe une potentielle dissymétrie qui devrait être clarifiée ou corrigée comme le suggèrent notamment certaines décisions de justice récentes⁵⁸.

Si le système de déductibilité et d'intégration présente une certaine logique et cohérence, il est cependant discuté. Un rapport du HCFEA⁵⁹ a ainsi décrit les deux options ouvertes : soit ce dispositif de déduction par le parent versant et d'intégration par le parent versant ; soit considérer que les montants acquittés par l'un des parents, et notamment le parent versant, revêtent des dépenses de consommation normales qui ne devraient pas donner lieu à de traitement de déduction / intégration car en effet, elles ne constituent pas au sens propre un revenu pour le parent gardien mais bien un moyen de faire face à des dépenses nécessaires à l'entretien de l'enfant⁶⁰.

De fait, **les représentants des parents percevant des pensions alimentaires soulignent que leur fiscalisation ou leur intégration dans les bases ressources utilisées pour calculer les droits à prestations ont souvent des effets puissants et défavorables** pour les revenus et le pouvoir d'achat de ces familles. Au-delà, **les soutiens réputés être dévolus et centrés sur les familles en situation de monoparentalité tels que l'ASF ne sont eux aussi pas sans poser question.** En effet, l'ASF est versée à des parents qui ne sont pas nécessairement isolés mais qui font face à une défaillance du parent débiteur d'aliment. Ce peut être le cas y compris dans des situations de garde partagée ou alternée et n'est pas uniquement lié à une question d'isolement ou le fait de supporter exclusivement la charge de l'enfant. Ces parents sont donc réputés être dans la même situation que les parents isolés ne bénéficiant pas de pensions. Mais il existe une différence entre l'ASF de base et l'ASF différentielle, cette dernière ayant vocation à compléter les faibles pensions versées pour assurer un socle minimal de soutien à toutes les familles pour leur permettre d'entretenir leur enfant. Enfin, le montant de l'ASF est différent en ce qu'il est plus faible pour une personne élevant son enfant que pour une personne ayant recueilli un enfant ne pouvant bénéficier du soutien de l'un et de l'autre de ses parents.

⁵⁵ Ce mode de calcul est donc ici directement très défavorable au parent non-gardien très modeste, elle constitue un des éléments reflétant les entraves qui existent pour ces ménages à la garde alternée ou à l'exercice effective de leur droit d'hébergement.

⁵⁶ Voir les travaux de Lisa Chatain à ce sujet et, en particulier, Lise Chatain, *Du juste quantum de l'obligation d'entretien de l'enfant*, Lexisnexis, Revue de droit fiscal, n° 28, 15 juillet 2022.

⁵⁷ Cette approche est au demeurant très fortement mise en avant par des travaux récents de sciences sociales soulignant la place relativement défavorable réservées aux femmes et en particulier aux cheffes de familles monoparentales, voir Sibylle Gollac et Céline Bessière, *Le genre du capital - comment la famille reproduit les inégalités*, La découverte, février 2020.

⁵⁸ Voir CE, 3e et 8e ch., 14 avr. 2022, n° 436589 et 436590, concl. M.-G. Merloz, note L. Chatain, mentionné aux tables du recueil Lebon.

⁵⁹ Conseil de la famille, *Les ruptures de couples avec enfants mineurs*, dossier adopté par le Conseil de la famille, HCFEA, 21 janvier 2020.

⁶⁰ On rappelle ici que les prestations familiales qui peuvent s'apparenter à ces CEEE ne sont, elles, pas intégrées dans la base taxable à l'impôt sur le revenu.

L'ASF, si elle bénéficie de manière très forte aux familles en situation de monoparentalité, est une prestation qui poursuit ainsi plusieurs objectifs pour protéger plusieurs publics, dans des conditions parfois contrastées. Son réexamen semble à encourager pour déterminer les objectifs poursuivis *via* cette prestation et leur compatibilité : soutien des familles en situation de monoparentalité, garantie d'un niveau minimal de moyens pour élever un enfant en sus des autres prestations familiales, assurance de disposer d'une pension en cas de défaillance du parent débiteur, soutien particulier accordé aux familles accueillant un enfant dépourvu du soutien de ses deux parents.

Une action de clarification paraît d'autant plus nécessaire que le premier panorama des difficultés réalisé par la mission souligne que **les modalités dans lesquelles le système social peut soutenir les familles en situation de monoparentalité pourraient utilement être clarifiées** (encadré 3).

Encadré n°3 : Majoration pour parent isolé, revenu de solidarité active pour une personne seule et allocation de soutien familial – un besoin de rationalisation et de clarification des soutiens accordés par la protection sociale aux familles monoparentales ?

Actuellement, au sein du système de prestations sociales, le seul soutien spécifique et dédié accordé aux familles monoparentales l'est par la reconnaissance de parent isolé. Ainsi, le revenu de solidarité active (RSA) peut donner lieu à une majoration pour parent isolé. Car le RSA, créé en 2009, a procédé à la fusion entre l'ancien revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation pour parent isolé (API). La majoration « parent isolé » du RSA est cependant accordée dans des cas très précis. Au premier chef, la condition d'isolement doit être remplie, soit le fait d'être « *célibataire, divorcé(e), séparé(e), veuf(ve) ayant des enfants à charge ou femme enceinte ne vivant pas en couple de manière déclarée et permanente et ne partageant pas ses ressources* ». La majoration est accordée à partir du mois au cours duquel survient un événement spécifique (liste limitative) : déclaration de grossesse, naissance d'un enfant, prise en charge d'un enfant, séparation, veuvage. Cette majoration est accordée pour une période limitée : pendant 12 mois, continus ou discontinus, au cours d'une période de 18 mois suivant l'événement. Mais si l'enfant à charge le plus jeune du bénéficiaire a moins de 3 ans, la majoration est accordée jusqu'à ses 3 ans. Ainsi, la « majoration parent isolé » du RSA (ou « montant forfaitaire majoré ») est un dispositif qui bénéficie aux familles monoparentales dès lors que l'isolement est avéré, à la suite d'un événement de vie précis et pour une durée ne pouvant excéder trois ans. Ce soutien est donc sélectif, ciblé et très encadré. Il se combine à un mode de calcul favorable du RSA puisque chaque enfant à charge du parent isolé donne lieu à un apport de 272,11€.

Par ailleurs, **le RSA comprend un mode de calcul favorable aux familles monoparentales** ne bénéficiant pas de la majoration pour parent isolé : un couple ne bénéficie pas de deux fois le montant accordé à une personne seule mais est soutenu à hauteur d'1.5 fois le montant accordé à cette personne seule. Une famille monoparentale bénéficie ainsi de cette valorisation ainsi que des montants accordés pour chaque enfant. Ces montants sont supérieurs pour le premier enfant d'une famille monoparentale que pour celui d'un couple (montant de 317,86€ *versus* 190,71€). Par la suite, quelle que soit la configuration familiale (famille monoparentale ou couple), les enfants de rang 2 donnent lieu à un apport de 190,71€ et les enfants de rang 3 et au-delà de 254,28€ par enfant. Ainsi, **le RSA comprend un double mode de calcul favorable aux familles monoparentales : le montant du RSA pour une personne seule et le montant accordé au titre du premier enfant**. Il convient de noter que des approches de même nature sont intégrées dans le barème des aides au logement mais dans des modalités spécifiques.

Sur un autre plan, comme le rapport l'indique par ailleurs, **l'allocation de soutien familial n'est pas une prestation réservée exclusivement aux familles monoparentales** et, en son sein, les familles monoparentales ne donnent pas lieu à des modes de calcul plus favorables que ceux appliqués aux autres familles.

L'articulation entre ces différents soutiens n'est pas sans poser de difficultés : l'ASF est une prestation familiale, elle est donc prise en compte pour calculer les droits dus au titre de RSA en ce que le RSA est un revenu différentiel et le montant garanti est le fruit de la différence entre le montant du RSA et l'apport des autres ressources, dont les prestations familiales. Dès lors, toute revalorisation de l'ASF peut conduire à ce que certaines personnes perdent le bénéfice du RSA ou voient leurs revenus inchangés, du fait que le RSA garantit un revenu minimal de manière différentielle. Pour écarter cet écueil, **certaines revalorisations de l'ASF ont été neutralisées et ne sont pas prises en compte dans la base ressources du RSA. Il en résulte cependant une complexité certaine et une difficulté à comprendre le fonctionnement du dispositif**.

La mission souligne ainsi le paradoxe suivant : **alors que les familles monoparentales sont la cible des politiques de redistribution et donnent lieu à des efforts renouvelés au cours des dernières années, le seul soutien permettant directement de jouer de manière univoque sur les revenus des familles monoparentales les plus modestes est le RSA majoré**. Mais il n'est accordé qu'à un nombre très limité de parents isolés. Pis, la revalorisation d'une prestation a des effets potentiels sur les autres.

Pour toutes ces raisons, **la mission souligne la nécessité de faire évoluer le cadre actuel**. Une solution consisterait à ne plus jouer sur le barème du RSA en tant que tel. **Le barème du RSA serait unique, quelle que soit la configuration familiale** (personne seule avec ou sans enfants et couples) : à ce montant unique serait ajouté des montants identiques pour chaque enfant pris en compte. **Ce barème unique serait complété par des majorations autonomes correspondant à la reconnaissance de certaines spécificités**. Ainsi, **la majoration parent isolé demeurerait**. Elle serait complétée d'une majoration parent isolé avec un enfant à charge, avec deux enfants à charge, etc. A côté de celle-ci, **une majoration pour famille monoparentale hors parent isolé serait introduite**, elle combinerait le bénéfice du mode de calcul actuel du RSA pour une personne seule combinée à l'avantage accordé au titre de l'enfant de rang 1 et des enfants suivants. Une dernière majoration concernerait les personnes en couple selon qu'elles ont ou non charges d'enfant.

Cette réforme peut sembler d'ordre second et technique. Elle **présenterait un triple avantage** : les revalorisations du RSA ou de l'ASF seraient désormais totalement neutres ; les pouvoirs publics disposeraient d'un outil unique leur permettant de soutenir les familles monoparentales et les parents isolés de manière dédiée et univoque ; la lisibilité du système serait accrue en ce que les avantages accordés pour une configuration familiale donnée serait notablement plus perceptible.

La réforme ne semble pas poser de difficultés juridiques. Elle serait cependant lourde d'effets opérationnels et pour les systèmes d'information qui devraient être reconfigurés pour prendre en compte ces nouvelles règles. Dans un contexte avéré de charges pour la branche famille⁶¹, **une étude de faisabilité devrait être menée pour identifier les délais nécessaires à la mise en œuvre d'une réforme que la mission estime cependant nécessaire et justifiée.**

Source : www.service-public.fr, www.caf.fr, travaux mission. Montants forfaitaires applicables du 1^{er} avril 2024 au 31 mars 2025.

Ainsi, la matière est des plus complexes. Il n'existe pas de solution évidente, univoque et consensuelle. Les revendications tendant -par exemple- à supprimer l'imposition des pensions alimentaires ou tendant à maintenir certains soutiens dédiés aux familles en situation de monoparentalité même si celles-ci se remettent en couple doivent être appréhendées avec distance et prudence en ce qu'elles sont toujours appréciées par et pour elles-mêmes et sans percevoir leurs impacts plus généraux, multiples et potentiellement puissants⁶². Elles peuvent aussi confondre un accompagnement nécessaire d'un changement et l'octroi pérenne d'avantages⁶³. En effet, dans un contexte de tensions avérées sur les finances publiques, toute moindre recette ou nouvelle dépense doit être amenée au regard de ses effets et de son efficacité. Or, il n'est pas avéré que les montants mobilisés au titre de ces réformes ne bénéficient pas ici avant tout à des ménages sinon fortunés ou très fortunés, au moins aux revenus supérieurs ou moyens. **Un débat devrait donc intervenir sur la priorité à donner à des approches de ce type.** La question du traitement social et fiscal des pensions alimentaires et des soutiens renvoie, on le voit ici, à des questions très profondes. Il est, par exemple, aussi délicat de faire un parallèle entre la France et le Canada. Certes, au Canada, les pensions alimentaires ne sont plus soumises à impôt. Mais les systèmes fiscaux sont très différents. Et les soutiens sociaux et les politiques de redistribution au Canada sont notablement moindres que celles mises en œuvre en France.

Les travaux doivent donc être poursuivis dans un cadre élargi pour prendre en compte l'ensemble des dimensions d'une réforme éventuelle et mesurer leurs avantages, leurs inconvénients, leur complexité ou leur simplicité et leurs éventuels impacts de second ou de troisième rang. Reste que, en l'état actuel du système, le passage à un nouveau système qui écarterait le cadre de principe actuel d'intégration de la CEE dans les ressources du parent bénéficiaire et d'exclusion de celle-ci dans les ressources du parent versant semble difficile à mener. Le passage à un autre système nécessite une vision complète et générale, conception qui manque aujourd'hui. Dans l'attente de ces travaux, **la mission se prononce donc en faveur du maintien du système actuel de déductibilité / intégration des montants de la CEEE mais en accompagnant ce système d'aménagements indispensables** au regard des cas particuliers connus par le droit fiscal et social ; dérogations qui, pour nombre d'entre elles, semblent peu justifiées et fondées (*proposition n°32*).

Proposition n°32 : Retenir comme cadre de référence actuel des règles cohérentes aux plans fiscal et social de déductibilité et d'intégration des soutiens et en particulier des pensions alimentaires ou de leurs équivalents.

⁶¹ Voir la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales pour la période 2023-2027 ; voir également, Azadeh Akrami-Castanon, Corinne Cherubini, Benjamin Ferras (Igas), avec le concours de Julien Deluce, stagiaire, *Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales*, rapport IGAS, n°2022-035R, avril 2023.

⁶² On peut ainsi noter que la notion de « pension alimentaire » n'est pas limitée, loin s'en faut, à la CEEE versée par un parent à un autre au titre de l'entretien de l'enfant. Ce point n'est le plus souvent pas appréhendé dans les réflexions avancées sur la fiscalité des bénéficiaires ou des débiteurs de pensions alimentaires du fait de la charge d'un enfant. Or, il est assez central. L'approche doit concerner à la fois les soutiens aux familles mais aussi le statut et le traitement de soutiens de même nature ou présentant une certaine équivalence et pouvant être versés par ailleurs et relevant du champ des « pensions alimentaires ».

⁶³ Ainsi, prendre en compte le choc lié à la suppression de soutiens (ASF notamment) à la suite d'une remise en couple est largement compréhensible : le système social ne doit pas être un frein de quelque ordre que ce soit aux choix conjugaux ou matrimoniaux des bénéficiaires. Plus que défendre un maintien sans limitation de durée de l'ASF, une approche combinant prise en compte des revenus et sortie progressive du dispositif pourrait utilement être imaginée. Elle pourrait être plus justifiée que le seul maintien de soutiens sans prise en compte des situations effectives des familles.

Une réflexion d'ampleur, combinant les volets fiscal et social, doit impérieusement être menée. La mission entend que celle-ci soit conduite notamment **en envisageant les deux scénarios polaires soit le cadre actuel de déductibilité / non-déductibilité de la CEEEE ou un cadre nouveau conduisant à qualifier les montants mobilisés non comme des revenus mais comme des dépenses communes et partagées.** Dans le cadre de ces réflexions, si la situation fiscale et notamment les impacts en termes d'impôt sur le revenu doivent retenir l'attention, la mission rappelle que ces questions ne concernent qu'un nombre limité de familles en situation de monoparentalité. Ces travaux devraient donc **se donner comme principale cible d'apprécier les impacts des réformes possibles pour les familles les plus modestes** (*proposition n°33*).

De plus, le cadre actuel n'est pas favorable au partage des prestations : une disposition a été arrêtée de manière isolée concernant les aides au logement, des décisions de justice sont intervenues dans les autres champs. La mission souligne le caractère incontournable d'œuvrer de manière coordonnée entre les différents soutiens, elle n'est pas favorable à une action uniquement sur les aides au logement. Elle considère en outre que **le partage des prestations doit être mis en œuvre et organisé, notamment pour encourager la garde alternée. Mais ce partage des prestations devrait être accompagné de nouveaux calculs et d'un effort financier supplémentaire** afin d'éviter de limiter ce partage à une seule division entre les deux parents des soutiens actuellement offerts à l'un d'entre eux. Là encore, **l'attention doit se porter sur les ménages les plus modestes** (*proposition n°33*).

Proposition n°33 : Déterminer les modalités d'évolution des soutiens sociaux et fiscaux les plus adaptées sous forme de scénarios et déployer le partage des prestations et soutiens en les adaptant, le cas échéant, pour prendre en compte les situations des différentes familles en situation de monoparentalité et en prêtant une attention spécifique aux plus modestes.

En s'appuyant sur le rapport « Familles monoparentales, pour un changement des représentations sociétales » de la Délégation aux droits des femmes du Sénat, porté par les deux sénatrices Colombe Brossel et Béatrice Gosselin, il a été considéré comme important de reprendre une mesure y figurant. En effet, il semble important de proposer **d'expérimenter le maintien provisoire du versement de l'allocation de soutien familial en cas de remise en couple du parent gardien.** (*proposition n°34*).

Proposition n°34 : Expérimenter, et assortir d'une évaluation chiffrée, le maintien provisoire du versement de l'allocation de soutien familial (ASF) en cas de remise en couple du parent gardien.

Sur un autre plan, **la mission encourage des travaux sur deux champs spécifiques** : d'une part, dans la continuité de l'extension du complément de mode de garde, **l'analyse de l'opportunité d'étendre le crédit d'impôt au titre des services à domicile** pour les familles en situation de monoparentalité jusqu'aux 12 ans de l'enfant et, d'autre part, **l'analyse de l'accès effectif des familles en situation de monoparentalité non bénéficiaires du RSA à la C2S** pour envisager des campagnes de sensibilisation voire revoir le barème et les conditions d'accès au dispositif de ces ménages (*proposition n°35*).

Proposition n°35 : Envisager des évolutions complémentaires concernant (i) l'extension du crédit d'impôt « services à domicile » pour les familles en situation de monoparentalité jusqu'aux 12 ans de l'enfant (en miroir de la mesure d'extension du CMG) et (ii) la facilitation de l'accès à la C2S pour les familles en situation de monoparentalité.

3.6. Faciliter le maintien et l'accès au logement des familles en situation de monoparentalité

3.6.1. Favoriser le développement de logements adaptés par l'évolution des normes

Le logement constitue un élément essentiel pour sécuriser la situation des familles en situation de monoparentalité. Or, le logement est un élément clef de fragilité puisque la séparation peut conduire au départ du logement habituel ou à la perte de celui-ci.

Les familles en situation de monoparentalité sont d'ores et déjà sur représentées dans les dossiers acceptés dans le cadre de l'attribution des logements sociaux⁶⁴. Pour autant, **une action résolue doit être menée afin de leur permettre effectivement de disposer des logements les plus adaptés, le plus rapidement possible** alors même que les tensions sur le logement sont très fortes et variables selon les territoires.

Dans la continuité du déploiement d'un titre probant et de la généralisation du « dites-le nous une fois » (voir *supra*, *propositions n°13 et 15*), **la mission appelle l'attention sur la nécessité de tirer les conséquences de ces simplifications nécessaires pour le dépôt et l'instruction des demandes de logement social** (*proposition n°36*).

Proposition n°36 : Simplifier les pièces exigées pour le dépôt d'un dossier de demande de logement social, en se fondant sur la carte famille monoparentale mentionnée ci-dessus, sans obliger à attendre le jugement. Elle permettrait de déposer le dossier plus rapidement. Au moment de l'attribution du logement, une attestation actualisée serait à produire.

Le moment de la séparation est clef puisque le contexte et le cadre de la séparation conduisent à déterminer qui des deux membres du couple est susceptible de conserver le logement occupé.

Déterminer le type de logement cible pour les familles en situation de monoparentalité n'est pas chose aisée mais le parc de logement doit nécessairement être ajusté pour tenir compte des besoins d'un quart des familles françaises.

Une analyse du cadre actuel et des besoins doit être assurée tout comme un travail sur les modalités de logement à retenir en cas de garde alternée. Les résultats de ces travaux doivent permettre de faire évoluer le parc de logement pour mieux répondre aux besoins (*proposition n°37*).

Proposition n°37 : Approfondir la réflexion sur les logements adaptés en cas de décohabitation. Conduire une enquête approfondie pour mieux cerner les besoins d'une famille décohabitante : comment et dans quelles conditions chacun des parents peut se voir attribuer un logement adapté, notamment en cas de garde partagée. Sur la base des résultats de cette enquête, engager la discussion avec les bailleurs sociaux pour faire évoluer la construction de logements sociaux adaptés.

⁶⁴ Voir les chiffres clefs du logement du ministère de la transition écologique et des territoires : [Demandeurs de logements sociaux | Chiffres clés du logement 2022 \(developpement-durable.gouv.fr\)](https://developpement-durable.gouv.fr/)

Les travaux conduits ont permis de souligner **la grande diversité des solutions d’habitat pour les familles en situation de monoparentalité, développées ou en cours de développement** ; solutions d’accueil temporaires, intégration dans des projets de logement intergénérationnels, mise en place de colocations avec mentorat bienveillant des cheffes de familles en situation de monoparentalité pour leur permettre de se réinsérer socialement et professionnellement, etc. ... **Un plan d’action complet doit être arrêté pour mobiliser tous les leviers possibles et de nature à encourager ces innovations** (*proposition n°38*).

Proposition n°38: Promouvoir les habitats nouveaux, notamment par des expérimentations (trans et intergénérationnel, coliving...).

3.6.2. Faciliter l'accès au logement des familles en situation de monoparentalité

Sur un autre plan il est avéré que **les conditions dans lesquelles certains soutiens peuvent être accordés ne reconnaissent pas directement les spécificités des familles en situation de monoparentalité**. Certes, à l’instar du choix retenu pour le RSA ou les aides au logement, la prise en compte des ressources selon le nombre de personnes à charge peut potentiellement être favorable aux familles en situation de monoparentalité. Pour autant, **il est légitime de s’interroger, tout particulièrement dans le champ de l’accès au logement, sur la nécessité pour celles-ci de disposer d’une éligibilité plus automatique, directe et spécifique à certains dispositifs**.

Le dispositif Visale, en particulier, peut retenir l'attention (encadré 4) : il ne comprend pas de logique directe et univoque d'intégration des familles en situation de monoparentalité dans les catégories de bénéficiaires.

Encadré n°4 : La garantie Visale : quels bénéficiaires, quels effets, quels logements ?

La garantie Visale est une garantie qui dispense le locataire de présenter toute autre forme de caution au bailleur. Le service est totalement gratuit. En cas d'impayés de loyers et charges impayées, Action logement rembourse le propriétaire jusqu'à l'équivalent de 36 mensualités. Le locataire rembourse ensuite à Action logement toutes les sommes versées pour son compte, selon un échéancier qui peut être négocié. Cette garantie s'adresse aux jeunes entre 18 et 30 ans ainsi qu'aux salariés de plus de 30 ans sous certaines conditions (niveau de salaire ou mobilité professionnelle ou embauche récente ou promesse d'embauche ou locataire ANAH

Le public bénéficiaire doit ainsi être :

- (1) âgé de 18 ans au moins et saisonnier ayant sa résidence principale dans un autre bassin d'emploi, pour un loyer ne dépassant pas 600€ (800 en Ile-de-France) ;
- (2) âgé de 30 ans et moins (jusqu'au 31ème anniversaire) : quelle que soit sa situation professionnelle y compris étudiant et alternant ;
- (3) âgé de plus de 31 ans et : (a) salarié d'une entreprise du secteur privé et justifier d'un salaire mensuel net inférieur ou égal à 1 500 €, (b) salarié du secteur privé en mutation professionnelle : CDI en période d'essai ou CDD depuis moins de 6 mois, en promesse d'embauche ou en mutation.

Quel que soit son âge, le bénéficiaire doit faire l'objet d'une signature d'un bail mobilité : Le bail mobilité est un nouveau contrat de location allant de 1 à 10 mois, signé entre le propriétaire d'un logement meublé et certains locataires (étudiants, salariés en mission temporaire ou formation professionnelle).

Les types de logement garantis sont les suivants : (i) logements du « parc privé » pour tous les publics ; (ii) logements en « structures collectives » pour tous les jeunes de 18 à 30 ans ; (iii) logements du « parc social » pour les étudiants ou alternants de 18 à 30 ans, (iv) types de logement admis pour les travailleurs saisonniers : tous types sauf habitations sans structures fixes (tentes etc) et sauf logements loués via une plateforme.

Les impayés de loyers et de charges sont garantis à hauteur de (i) 36 impayés de loyers et charges locatives dans le parc locatif privé et (ii) 9 impayés de loyers et charges locatives dans le parc locatif social (ou assimilé loué à un étudiant). **Les dégradations locatives** sont garanties dans la limite de 2 mois de loyers et charges inscrits au bail pour les logements relevant du parc locatif privé. Avec 319.107 nouveaux contrats de cautionnement souscrits en 2023, la caution Visale a connu une nouvelle croissance importante de 14% de ces bénéficiaires comparativement à l'exercice précédent. Au 31 décembre 2023, ce sont plus de 1.215.000 contrats Visale qui ont été délivrés depuis 2016. Le coût de la garantie Visale est intégralement pris en charge par Action Logement, lequel est financé par la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), contribution obligatoire pour les employeurs du secteur privé avec plus de 20 salariés, s'élevant à 0,45 % de la masse salariale. Ces fonds sont utilisés pour financer diverses aides au logement, y compris la garantie Visale.

Source : Action Logement

La réflexion menée sur l'accès à la garantie Visale des familles en situation de monoparentalité devrait aussi être étendue aux autres dispositifs clefs que sont le bail réel solidaire et les prêts à taux zéro. L'idée est d'apprécier dans quelle mesure ces dispositifs bénéficient aux familles en situation de monoparentalité et l'analyse de l'opportunité de créer des conditions spécifiques d'accès pour ces familles ou encore d'ajuster les modes d'accès pour les rendre plus favorables à ces ménages particuliers (*proposition n°39*).

Proposition n°39 : Etudier de façon approfondie l'opportunité et les conditions éventuelles de la prise en compte des familles en situation de monoparentalité (public potentiel, coût) pour l'accès aux logements privés notamment dans plusieurs dispositifs : bail réel solidaire, extension de la garantie Visale et prêt à taux zéro.

Le rapport de la Fondation Abbé Pierre de 2023 a produit des analyses originales en matière de logement des familles en situation de monoparentalité⁶⁵. Il souligne combien les femmes seules avec enfant sont les premières populations à être particulièrement fragilisées par rapport au logement. La séparation peut en effet entraîner une difficulté à trouver des solutions d'urgence et, par la suite, une stagnation dans ces dispositifs temporaires avec des difficultés réelles à accéder à un logement plus ordinaire et adapté. Pour toutes ces raisons, il semble nécessaire, dans la continuité de ces travaux, de mener des analyses pour apprécier l'effectivité du droit au logement opposable pour ces familles (*proposition n°40*).

Proposition n°40 : Apprécier l'impact du DALO pour ces ménages, dans la continuité des analyses produites (rapport FAP 2023 notamment).

⁶⁵ Voir Fondation Abbé Pierre, 28^{ème} rapport sur l'état du mal-logement en France, janvier 2023 - <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/actualites/28e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2023>

Enfin, la stratégie « un logement d'abord » poursuivie depuis plusieurs années a permis de renforcer les solutions d'hébergement d'urgence. Ces solutions doivent être confortées et consolidées, tout particulièrement pour garantir la bonne prise en charge des familles en situation de monoparentalité, notamment dans le cadre de violences (*proposition n°41*).

Proposition n°41 : Préserver et encourager les solutions de prise en charge au titre de l'hébergement d'urgence, notamment pour prendre en compte les situations de violences intrafamiliales et faciliter le maintien à domicile des familles en situation de monoparentalité concernées.

CONCLUSION

Au terme des travaux, on ne peut que constater que les axes de changement sont nombreux et pluriels.

Changer le quotidien des familles en situation de monoparentalité est une nécessité : elles sont celles qui sont le plus souvent frappées de fragilités et de précarités. Derrière ces familles, nous ne devons pas nous méprendre : ce sont avant tout les enfants de ces ménages qui voient leurs chances amoindries et leurs perspectives d'avenir se dégrader.

Nous devons donc refuser ce qui apparaît encore, trop souvent, aujourd'hui, une fatalité.

Nous nous devons donc d'être ambitieux. Pour veiller au bien être de ces enfants et de leurs familles. Pour garantir une cohésion sociale toujours plus nécessaire au profit de ces familles qui sont parfois laissées à la marge de notre vie sociale.

Nous devons certes porter des ambitions mais **aussi être lucides et réalistes.** Nous devons conduire des changements nombreux, dans la durée et en tenant compte de nos priorités collectives, notamment sur le plan financier.

Prendre en compte de nouvelles réalités familiales est un défi majeur voire relève de la gageure. En effet, il est nécessaire de faire évoluer la politique familiale donc de rééquilibrer les soutiens donnés aux différentes familles donc d'interroger leur nature, leur importance et leur bien-fondé. Mais la politique familiale relève d'un ensemble très divers d'actions publiques dans différents secteurs qui permettent d'élaborer une politique familiale que l'on souhaite cohérente. Il s'agit donc de reconsidérer l'existant et de combiner diverses actions sectorielles. **Le changement est complexe, long et pluriel. Il est néanmoins nécessaire.**

L'analyse de la situation des familles en situation de monoparentalité est au demeurant le révélateur d'un besoin de changement plus profond. Nos familles évoluent. Les relations entre les membres -directs ou moins directs- de la famille -nucléaire, élargie voire très élargie- se transforment. C'est tout à fait logique en ce que de nouveaux couples et familles ont été fort justement reconnus tout comme des nouveaux modes de procréation et de reconnaissance de filiation. Il serait de ce fait utile et logique de **prendre le temps d'une analyse des obligations et pouvoirs des différents membres de ces familles nouvelles et en mutation**, afin de **définir** les droits et devoirs de chacun et **au premier chef les conditions dans lesquelles la puissance publique**, dans le respect du libre choix de chacun et de l'intimité de la cellule familiale qui doit aussi être préservée, **définit un cadre général pour accompagner les familles dans toute leur diversité, actuellement et à l'avenir** (*recommandation d'ouverture*).

Recommandation d'ouverture : Diligenter une mission pour revoir les droits familiaux au regard des transformations des cellules familiales soit les droits qu'ont chaque membre de la famille et les droits qu'ont les membres de la famille les uns vis-à-vis des autres (grands parents, beaux-parents, ascendants et descendants, etc.)

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

- 2 5 1 / 2 4 SG

Paris, le - 6 MARS 2024

Monsieur le sénateur,

Les familles monoparentales représentent, aujourd'hui en France, une famille sur quatre et un enfant sur cinq.

Elles doivent faire face à des risques de fragilités multiples. Elles sont avant tout exposées à un risque supérieur de pauvreté.

Leur niveau de vie est un tiers plus bas que celui des familles dites traditionnelles. Cette difficulté est particulièrement prégnante au moment de la séparation, période au cours de laquelle le parent gardien – soit, dans 83 % des cas, la mère – connaît une dégradation sensible de son niveau de vie, de l'ordre de 28% pour les femmes.

Ceci a des conséquences sur les enfants puisque 41% des mineurs issus de ce type de foyer vivent sous le seuil de pauvreté.

Face à cette situation, le Gouvernement agit.

Avec la représentation nationale, il a depuis 2017 mis en œuvre une politique ambitieuse pour soutenir financièrement les familles monoparentales et faciliter leur vie de tous les jours, y compris leur accès à l'emploi.

Depuis le 1^{er} janvier 2023, la systématisation du service public d'intermédiation financière des pensions alimentaires (IFPA) proposée par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) permet de garantir le versement des pensions alimentaires. Ce service public permet de lutter contre l'injustice des impayés de pensions alimentaires qui privaient jusqu'ici les familles monoparentales d'un tiers de leurs ressources.

Le Gouvernement a également augmenté l'allocation de soutien familial (ASF) de 50 % en novembre 2022 pour soutenir le pouvoir d'achat des familles monoparentales, et spécifiquement des plus précaires.

Enfin, la réforme du complément de libre choix du mode de garde (CMG), qui entrera en vigueur en 2025, permettra aux familles monoparentales de bénéficier de cette aide pour le financement des modes de garde pour leurs enfants jusqu'à l'âge de 12 ans, et non plus 6 ans, et de pouvoir ainsi plus facilement conserver ou retrouver une activité professionnelle.

.../...

Monsieur Xavier IACOVELLI
Sénateur
Sénat
246, rue de Vaugirard
75006 PARIS

Six ans après la mise en place de ces mesures ambitieuses et inédites, il convient néanmoins de faire un état des lieux sur les problématiques multiples auxquelles sont encore confrontés les parents isolés. C'est pourquoi, j'ai l'honneur de vous confier cette mission destinée à poursuivre notre action et à construire les contours d'un soutien aux familles monoparentales qui soit encore plus efficace face aux difficultés qu'elles rencontrent.

À l'issue de cette mission, vous me rendrez un rapport dans lequel :

- Vous interrogerez les définitions de la monoparentalité en France – celles-ci présentant des limites, notamment lorsque le parent demeure impliqué dans l'accueil et l'éducation de l'enfant, mais que sa résidence habituelle n'a pas été fixée chez lui – et ferez des préconisations afin de faciliter l'accès aux droits ;

- Vous vous attacherez à questionner les différents instruments destinés à soutenir les familles monoparentales au sein de notre système de prestations sociales et vous recenserez les incohérences existantes, comme par exemple la non considération des situations de résidence alternée.

- Vous trouverez des leviers pour renforcer l'action des caisses d'allocation familiales au moment de la séparation avec une harmonisation des « parcours séparation » et ferez des propositions en matière d'amélioration continue du service public des pensions alimentaires.

- Vous étudierez différentes pistes pour favoriser le maintien de la coparentalité, le versement d'une pension ne pouvant résumer les liens entre l'enfant et le parent qui ne réside pas avec lui.

- Vous documenterez les solutions qui peuvent être proposées aux parents isolés en matière de logement, notamment dans les premiers mois qui suivent une séparation, dans un contexte où 21% d'entre eux sont considérés comme mal logés et davantage exposés aux difficultés de paiement du loyer.

- Enfin, vous tracerez des pistes pour une meilleure prise en compte de la monoparentalité par les entreprises afin de permettre aux parents isolés de conserver leur emploi et de lutter contre les temps partiels subis.

Un décret vous nommera, en application de l'article LO144 du code électoral, parlementaire en mission auprès Mme Catherine VAUTRIN, ministre du travail, de la santé et des solidarités, et de Mme Sarah EL HAIRY, ministre déléguée auprès de la ministre du travail, de la santé et des solidarités, de la ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, et du garde des sceaux, ministre de la justice, chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles. Vous réaliserez cette mission en collaboration avec Mme Fanta BERETE, députée.

Vous veillerez à élaborer vos recommandations dans le respect des règles d'indépendance, d'impartialité et d'objectivité qui s'imposent au titre de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, et à m'informer des éventuelles mesures prises à cet effet.

3.

Pour mener à bien votre mission, vous vous appuyerez notamment sur la direction de la sécurité sociale (DSS), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) et la direction des affaires civiles et du sceau (DACCS). Vous prendrez également en compte les actions menées dans ce cadre par la CNAF et la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA).

L'ensemble des administrations de l'Etat seront également à votre disposition pour apporter toute aide utile dans votre mission. Vous serez appuyée dans vos investigations et pour la rédaction de votre rapport par l'inspection générale des affaires sociales.

Je souhaite pouvoir disposer de votre rapport pour la fin du mois du mois de juillet 2024.

Je vous prie de croire, Monsieur le sénateur, en l'assurance de mes salutations les meilleures.



Gabriel ATTAL

LISTE INDICATIVE DES PERSONNES ET ACTEURS SOLLICITES PAR LA MISSION

Nota bene :

La mission a retenu une démarche ouverte et participative, ce qui l'a conduit à solliciter de très nombreux acteurs de manière directe ou indirecte afin de les associer aux travaux de manières diverses : auditions, tables rondes, contributions, propositions, etc. certains acteurs ont au demeurant été sollicités en amont, avant le lancement formel de la mission. La conjoncture et les évolutions de la composition de la mission n'ont pas facilité la tenue des réunions et audits et les échanges avec toutes les parties prenantes dans les conditions souhaitées initialement. La liste ci-après présente de manière indifférenciée les personnes sollicitées et, parmi celles-ci celles qui ont été auditionnées ou ont contribué aux travaux de manière active voire très active. L'idée ici est de rendre justice à toutes les personnes qui ont été sollicitées pour contribuer aux travaux de manière générale et rendre compte de l'ouverture retenue. Le sénateur en mission entend par là les remercier tout particulièrement, qu'il ait eu ou non la possibilité de leur exprimer directement sa gratitude et sa reconnaissance.

1. Cabinets ministériels

Cabinet de la ministre du travail, de la santé et des solidarités et de la ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles

- Sophie BARON, directrice adjointe de cabinet de la ministre du travail, de la santé et des solidarités
- David BLIN, directeur du cabinet de la ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles
- Pauline DOMINGO directrice adjointe de la ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles
- My-Lan NGUYEN, conseillère en charge des relations avec le Parlement, le monde économique et de l'attractivité des métiers
- Mireille JARRY, conseillère technique chargée des relations du travail et de la santé au travail

Cabinet du ministre délégué au logement ministre délégué auprès du ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargé du logement

- Guillaume VOISARD, conseiller spécial, chargé de l'offre de logements

2. Administrations

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

- Fabrice LENGART, directeur
- Julie LABARTHE, sous-directrice de l'observation de la solidarité
- Emmanuelle NAUZE-FICHET, cheffe du bureau « jeunesse, famille »

Direction générale du travail (DGT)

- Aurore VITOU, sous-directrice des relations du travail
- Eva JALLABERT, adjointe à la sous-directrice
- Theo ALBARRACIN, chef du bureau des relations individuelles du travail
- Sophie Fleurance, adjointe au chef du bureau
- Alexandre SALLE, adjoint au chef du bureau de la durée et des revenus du travail
- Laure BEAUJOT, bureau de la durée et des revenus du travail

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

- Stéphane LHERAULT, chef du département France Travail
- Korentine FILLARDET, chargée de mission offre de services aux demandeurs d'emploi
- Cécile CHARBAUT, sous-directrice des parcours d'accès à l'emploi
- Emmanuelle DELHOUE

Direction de la sécurité sociale (DSS)

- Morgan DELAYE chef de service
- Stéphanie GILARDIN, sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des AT-MP
- Marion MUSCAT, adjointe à la sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des AT-MP
- Vincent MALAPERT chef du bureau des prestations familiales et des aides au logement
- Emmanuelle BARSKY adjointe au chef du bureau des prestations familiales et des aides au logement
- Evora CAPRON, chargée de mission, bureau des prestations familiales et des aides au logement

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) / sous-direction du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

- Nolwenn SARIAN cheffe du bureau des aides personnelles au logement FE4
- Lauriane TAVANO – Bureau FE4
- Aïssatou SAKHO – Bureau FE4

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) :

- Jérôme D'HARCOURT, délégué interministériel
- Audrey DUBUC, cheffe de cabinet

3. Caisses de sécurité sociale

- Nicolas GRIVEL, directeur général, Caisse nationale des allocations familiales
- Gaëlle CHOQUER-MARCHAND Directrice générale déléguée chargée des politiques familiales et sociales, Caisse nationale des allocations familiales
- Maria KITANOVA, directrice de l'AGENCE DE RECOUVREMENT ET D'INTERMÉDIATION DES PENSIONS ALIMENTAIRES, Caisse nationale des allocations familiales
- Frédéric VABRE, directeur de cabinet, Caisse nationale des allocations familiales
- Véronika LEVENDOF, directrice adjointe, direction de la médiation, mission prévention des conflits d'intérêt, Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés
- Rodolphe DUMOULIN, directeur du développement sanitaire et social, Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

4. Employeurs et représentants des employeurs

- Isabelle BONHOMME, directrice du développement des ressources humaines et du recrutement - Groupe Saint Gobain - France,
- Nathalie BRION, Groupe Randstad – France
- Aurore de BELLOY, responsable du plaidoyer, Lulu dans ma rue
- Eléonore LANDOLT, chargée de communication, Lulu dans ma rue
- Marie LE QUELLEC, responsable des affaires publiques, Groupe Randstad – France,
- Nadège MAQUET, coordinatrice action sociale Groupe Randstad – France,
- Aude de ROUYER, directrice des ressources humaines, MIROVA – Groupe BPCE – France
- Fédération des entreprises de service à la personne (FESP) : Mehdi TIBOURTINE

5. Institutions dans le secteur du logement

- 1001 Vies Habitat Ile de France : Philippe BRY Président du groupe
- Action logement : Bruno ARCAPIDANE, Président (au nom du MEDEF) ; Philippe LENGRAND, président (au nom de la CFDT), Nadia BOUYER, directrice générale
- ANIL : Roselyne CONAN, directrice générale
- Appart et Sens : Caroline LIBY BUFFET
- Askazia : Catherine SEJOURNANT, présidente
- Association régionale HLM PACA Corse : Eric PINATEL, président de l'association
- AURA HLM : Patricia DIEUDONNE, présidente
- CAVAL : Anne MALLET
- CDC Habitat : Anne-Sophie GRAVE, présidente du directoire, Clément Lecuire, directeur général
- Fraveillance – Famisolo : Corinne DUCREY, co-fondatrice, Cécile EMSELLEM, co-fondatrice, Nathalie LAURET, co-fondatrice, Jérôme MENDIELA, co-fondateur, Philippe YOAN, co-fondateur, Violaine TRUCK, co-fondatrice
- Gestia Solidaire : Anne-Sophie THOMAS, présidente, Marie-Claire STRAUB, associée
- Gironde Habitat : Sigrid MONNIER, directrice générale
- Habitat et humanisme : Gaëlle DUCHAUSOY, présidente
- Héria : Maria Eugenia LOPEZ
- La Maison de Marthe et Marie : Amélie MERLE, directrice, Constance DUTREIX
- Logie Métropole : Jean-yves LENNE, président du directoire
- Marseille Habitat : Frédéric PARIS, directeur général
- Nantes Métropole Habitat : Marc PATAY, directeur général
- Paris Habitat : Cécile BELARD DU PLANTYS, directrice générale
- Partenord Habitat : Eric COJON, directeur général
- Pause Toit : Valérie DAGUT, présidente
- Plaine Commune Habitat : Olivier ROUGIER, directeur général

- RIVP : Christine LACONDE, directrice générale
- Start-up Commune : Tara HEUZE-TARMINI, fondatrice, Mathilde SARDA
- URHAJ Ile de France : Tomy VEYRAT, directeur régional Ile de France

6. Associations

- Association YOLO : Camille AGON – Rebecca BENSOUSSAN
- Fédération syndicale des familles monoparentales (FSFM) : Véronique OBE administratrice, Patricia Augustin, Secrétaire générale
- Maison Familya : Sabrina de DINECHIN médiatrice et membre du CA de l'association, Philippe CHAUVEAU directeur de la maison Familya Paris
- SOS Papa : Jean LATIZEAU président de l'association
- Mam'ensolo : Mariama SOIBY
- Maman Solo : Delphine Pointeau
- Do l'enfant Dom : Sophie RAOULT BLANCHARD, Directrice de Do l'Enfant DOM
- Fédération des Associations de conjoints survivants et parents d'orphelins (FAVEC) : Jacqueline BELLANGER – Gilberte DUVA
- Fonds de dotation Femmes et Avenir : Angélique
- Hello Solos : Aude Fraïoli
- Human-Axis / Uniparent : Frédéric CHATEAU
- Kozuko : Lucie PAQUET (fondatrice et directrice)
- La Collective des mères isolées : Christine CHALIER, Aurélie GIGOT, Dorothée NOEL
- Mama bears : Nathalie ADI AAD MOYSAN
- Moi et mes enfants : Olivia BARREAU
- Monoparenthèse : Grâce DERSY, Présidente
- Noö Family : Marina ROSSI
- Site MonoparentalitéS : Laure SKOUTELSKY
- Teams'Parents : Noémie KHENKINE SONIGO présidente exécutive du fonds de dotation
- Union Nationale des Associations Familiales (UNAF) : Nathalie SERRUQUES, Marie-Andrée BLANC, Guillemette LENEVEU
- Yachad : Josette ELOMBO, présidente, Pierre NUYTS
- Secours populaire : Raphaël BADAOUÏ, chargé d'études
- Secours Catholique – Caritas France : Aurélie MERCIER, chargée de projets
- Confédération syndicale des familles de Côte d'Or : Daouda BALDE
- Centre maternel ALJM /association les espaces d'avenir (LEDA) – centre mères – enfants ALJM – Domaine des possibles : Stéphane LAURENCEAU, directeur général

7. Personnalités politiques

- Colombe BROSSSEL, Sénatrice
- Philippe BRUN, Député
- Béatrice GOSSELIN, Sénatrice
- Dominique VERIEN, Sénatrice

8. Experts

- Professeure Lise CHATAIN, professeure des universités, Université de Bourgogne, faculté de droit de Dijon
- Professeur Daniel MARCELLI, pédopsychiatre, président d'honneur de la Fédération Nationale des Ecoles des Parents et des Educateurs (FNEPE) après en avoir été président (2013-2017) et ancien Président de la Société Française de Psychiatrie de l'Enfant, de l'Adolescent et des Professions Associées (SFPEADA)

COMPOSITION DU COMITE CONSULTATIF AYANT ACCOMPAGNE LA MISSION

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Qualité / institution</i>
ACROUTE VIAL	Fleur	Médecin spécialisée en développement de l'enfant
BAUMER	Nicolas	Kozoku
BROSSARD	Corinne	UDAF 87
BUJON	Stéphanie	Ville de Montrouge
CORATO	Nicolas	Groupe ADEF
DE BATZ	Laurence	<i>Make Mothers Matter</i> en France
DE COURCY	Nathalie	Accent Égal
DIDI	Reda	Graines de France
PINTO	Manuella	Elisfa
DURAND	Vanessa	Ehpad
FRANCKET	Karine	Mairie d'Aubervilliers
FALLER	Marc	Groupe Faller
GARELLO	Adrian	Crèche Graines de Soleil
GUERVILLE	Sophie	Représentante de famille monoparentale
KHENKINE SONIGO	Noémie	Team'Parents
LEDUAN	Tatiana	Kangourou kids
LOVE	Shane	HelloSolos
MALLET	Anne	Association CAVAL
MENNER	Malika	Groupe ORANGE
RAMKALIA	Lesly	Service social BNP PARIBAS
GODART	Elsa	Chercheur (EHESS/CNRS)
SIMON	Tristan	Fédération des Particuliers Employeurs de France
PAJOT	Clémence	FNCIDFF
NUYTS	Pierre	Gribouilli / MEME
SETTOUTI	Nadjet	Renaissance 92
NOEL	Elsa	Représentante de famille monoparentale
STRAUB	Marie-Claire	Gestia solidaire
LE CALVEZ	Anne	Centre départemental de l'enfance du Morbihan
SEIMPERE	Valentine	Mairie d'Aubervilliers
ZILBERG	Bruno	FENAMEF

