



LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

Les évolutions
contemporaines
de la famille et leurs
consequences en matiere
de politiques publiques

Bernard Capdeville
novembre 2013

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2012-23

NOR : CESL1100023X

Mercredi 6 novembre 2013

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 22 octobre 2013

LES ÉVOLUTIONS CONTEMPORAINES DE LA FAMILLE ET LEURS CONSÉQUENCES EN MATIÈRE DE POLITIQUES PUBLIQUES

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par

M. Bernard Capdeville, rapporteur

au nom de la

section des affaires sociales et de la santé

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 12 mars 2013 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section des affaires sociales et de la santé la préparation d'un avis et d'un rapport intitulés : *Les évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politiques publiques*. La section des affaires sociales et de la santé, présidée par M. François Fondard, a désigné M. Bernard Capdeville comme rapporteur.

Sommaire

■ Avis	6
■ Introduction	6
■ État des lieux	7
■ Les formes de la famille évoluent	7
■ Les politiques publiques s'efforcent de s'adapter à des demandes sociales de plus en plus diversifiées	8
↘ De nouvelles questions se posent tant sur le plan du droit que des politiques publiques	10
↘ La situation des parents isolés	10
↘ Le recours aux nouvelles techniques procréatives est strictement encadré	11
↘ L'adoption est possible mais reste limitée	11
↘ Le droit européen interagit avec la législation nationale	11
■ Une meilleure prise en compte par les politiques publiques des évolutions sociologiques de la famille et de leur impact économique et social	12
■ Prévenir les situations de paupérisation des familles	13
↘ Favoriser l'accès à la formation et/ou à une activité professionnelle	13
↘ Les politiques publiques à mettre en œuvre en Outre-mer	13
↘ L'offre en matière d'accueil des jeunes enfants	14
↘ Stabiliser la situation financière des familles	15
■ La mise en œuvre des politiques publiques au moment de la séparation	16
↘ La médiation familiale : aider au maintien des relations entre l'enfant et ses proches	17
↘ Les Réseaux d'écoute, d'aide et d'accompagnement des parents (REAAP)	17
↘ La gestion du droit de visite et d'hébergement	18

↳	L'exercice de la coparentalité en cas de séparation : la question de la résidence alternée	19
■	La prise en compte des évolutions contemporaines de la famille par les politiques publiques appelle des questionnements nouveaux	19
■	Les conséquences du progrès de la science et de la médecine dans les domaines de la procréation médicalement assistée	20
■	Les droits sociaux face aux évolutions du couple	25
■	Conclusion	25
■	Déclaration des groupes _____	26
■	Scrutin _____	43
■	Rapport _____	46
■	Les évolutions contemporaines de la famille	46
■	Cartographie des familles et de leurs évolutions	46
■	Les évolutions du contexte socio-économique	48
■	Le droit dans les pays européens	50
■	Les conséquences des évolutions de la famille pour les conjoints	52
■	La vie du couple	52
■	La séparation du couple	55
■	Le décès de l'un des membres du couple	56
↳	La succession	56
↳	La pension de réversion	56
■	Les conséquences des évolutions de la famille sur la situation de l'enfant	57
■	Le projet parental	58

▪ La conception et l'arrivée de l'enfant dans la famille	59
↳ La procréation maitrisée	59
↳ La procréation médicalement assistée	59
▪ La filiation	60
↳ L'établissement de la filiation (modes d'acquisition)	60
↳ La transcription de la filiation dans l'état civil	62
▪ Les droits ouverts pour les enfants à charge	63
↳ Les politiques sociales	63
↳ Les politiques fiscales	66
▪ La séparation des parents	67
▪ La recomposition familiale	68
▪ Obligation alimentaire	68
▪ La situation des enfants lors du décès des parents	68
▪ La situation des enfants en danger ou en risque de l'être	69
▪ Les droits et devoirs des grands-parents	70

Annexes _____ 71

Annexe n° 1 : composition de la section des affaires sociales et de la santé _____	71
Annexe n° 2 : définitions _____	73
Annexe n° 3 : données statistiques _____	78
Annexe n° 4 : liste des personnes auditionnées _____	83
Annexe n° 5 : liste bibliographique _____	84
Annexe n° 6 : liste des sigles _____	87

Avis

*Les évolutions
contemporaines
de la famille
et leurs conséquences
en matière de politiques
publiques*

présenté au nom de la section des affaires sociales et de la santé

par M. Bernard Capdeville

LES ÉVOLUTIONS CONTEMPORAINES DE LA FAMILLE ET LEURS CONSÉQUENCES EN MATIÈRE DE POLITIQUES PUBLIQUES¹

Avis

Introduction

Dans le même temps que la discussion sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe se tenait devant les assemblées parlementaires, d'intenses débats au sein de la société française ont eu lieu. Aux enquêtes d'opinion et aux nombreuses manifestations favorables à cette évolution a répondu une forte mobilisation contre cette ouverture.

C'est dans ce contexte que le Conseil économique, social et environnemental a été saisi, le 5 février 2013, d'une pétition citoyenne sur « le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe et son contenu ». Cette pétition s'avéra irrecevable en vertu de l'article 69 de la Constitution et de l'article 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CESE, selon lesquels seul le Premier ministre peut saisir notre assemblée sur un projet de loi.

La définition de la famille varie en fonction de l'approche retenue. Pour l'anthropologue Claude Lévi-Strauss, c'est *une communauté de personnes réunies par des liens de parenté existant dans toutes les sociétés humaines et dotée d'un nom, d'un domicile, et qui crée entre ses membres une obligation de solidarité morale et matérielle (notamment entre époux et parents-enfants), censée les protéger et favoriser leur développement social, physique et affectif*. Pour l'INSEE, c'est la partie d'un ménage comprenant au moins deux personnes. Elle est constituée d'un couple vivant au sein du ménage, avec le cas échéant son ou ses enfant(s) ou d'un adulte avec son ou ses enfant(s) (les enfants appartenant au même ménage). Le code civil ne la définit pas mais organise les relations conjugales et parentales.

C'est certainement dans sa dimension sociologique que la famille a connu l'évolution la plus notable. Si, en 2013, 75 % des enfants mineurs vivent avec leurs deux parents, la typologie même de la famille a profondément évolué : progression du nombre de naissances hors mariage, augmentation des séparations, accroissement du nombre de familles monoparentales et émergence des familles recomposées et homoparentales. Pour autant, si la famille évolue dans sa forme et sa durée nos concitoyens y sont très attachés et expriment de fortes attentes à son égard. L'égalité entre les conjoints, au sein du couple, mais également au regard de leurs enfants, est un axe fort des nouvelles politiques publiques. L'intérêt de l'enfant et le respect de l'égalité entre chacun d'entre eux ont conduit à privilégier un exercice conjoint de l'autorité parentale. Dans la plupart des cas cette coparentalité se poursuit au-delà de la séparation. De nouveaux droits et obligations sont apparus avec le pacte civil de solidarité (Pacs) et la loi de 2013 ouvrant le mariage aux couples de même

1 L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 104 voix contre 19 et 53 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

sexe. Ce principe a également guidé le législateur en matière de filiation puisque tous les enfants, quelle que soit l'origine du lien qui les unit à leurs parents, sont juridiquement égaux notamment en termes de droits patrimoniaux. La loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 complète ce dispositif en permettant à l'époux (se) d'adopter l'enfant de son conjoint(e).

En matière de droits fondamentaux relatifs à la famille (droit de se marier et de fonder une famille, égalité entre époux, filiation dans et hors mariage, protection de l'enfant et accès à ses origines...), l'interprétation de la notion de « vie privée et vie familiale », au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) exerce également une influence.

Les progrès de la science et de la médecine dans les domaines de la procréation ont transformé le rapport à la conception et à la naissance. Parmi les conséquences de ces progrès, la question de la levée du secret des origines pourrait être posée. Aujourd'hui, le consentement donné à une procréation médicalement assistée par un couple hétérosexuel interdit toute action « aux fins d'établissement ou de contestation de la filiation ». Sans remettre en cause leur filiation, les enfants nés de cette technique ne souhaiteront-ils pas chercher, comme certains enfants adoptés, à avoir accès à leurs origines ?

Du fait de ces évolutions, la volonté des individus prend une place croissante dans la construction de la famille même si l'ordre public interdit d'écarter certaines obligations. Par exemple, dans le mariage et le Pacs, les conjoints sont tenus à la solidarité. De même, il n'est pas possible de déshériter son époux(se) ou ses enfants...

Afin de répondre aux mutations de la famille, les politiques familiales, sociales et fiscales se sont progressivement adaptées. Des places d'accueil des jeunes enfants ont été créées pour répondre à la progression du travail féminin, des dispositifs ont été mis en place afin d'aider les familles monoparentales (prestations spécifiques, facilitation du recouvrement des pensions alimentaires...), les situations fiscales des couples mariés et pacsés ont été harmonisées, ...

Toutefois, la question demeure posée de savoir si les politiques publiques peuvent ou doivent tirer toutes les conséquences des évolutions contemporaines de la famille ?

Le CESE, dans le présent projet d'avis, appelle l'attention des Pouvoirs publics sur le point d'équilibre qu'il lui semble souhaitable d'atteindre en rappelant que l'intérêt de l'enfant doit être au cœur de notre réflexion.

État des lieux

Les formes de la famille évoluent

La famille demeure le socle essentiel sur lequel est fondée notre société. La famille, pour la majorité des Français, est le cadre de vie sociale principal.

En effet, le recensement de 2009 a montré la répartition des ménages suivante : les couples avec enfant(s) constituent 27,1 % des ménages, les couples sans enfant sont 25,9 %, les familles monoparentales 8,2 %, tandis que les célibataires de 15 ans ou plus sont 33,6 %.

La famille constitue la cellule où naissent et sont éduqués les enfants. 75 % des 13,9 millions d'enfants de moins de 18 ans vivent en famille avec leurs deux parents. 75 % des familles sont composées d'un couple, 19 % sont monoparentales et 6 % sont recomposées.

La solidarité familiale est considérée comme protectrice pour 92 % des Français qui estiment son aide comme « importante » (dont 62 % pensent qu'elle est « très importante », sondage IPSOS réalisé pour la Délégation interministérielle à la famille en 2006).

La France occupe une position favorable en termes de fécondité (2,01 enfants par femme au 1^{er} janvier 2013) et de taux d'emploi féminin (80 % entre 30 et 50 ans).

Des perspectives qui évoluent. La volonté des individus d'affirmer librement leur choix d'une forme d'union va de pair avec le maintien d'une aspiration forte à la vie en couple stable. Si les droits et obligations des époux, des partenaires et des concubins ne sont pas les mêmes, la solidarité, l'aide matérielle et l'assistance réciproque demeurent au fondement de ces unions. Le désir d'émancipation des individus, la maîtrise de la fécondité, l'égalité des sexes et le travail féminin sont devenus des aspirations dominantes.

Au sein de la famille, des étapes ont été franchies. L'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans l'éducation et la gestion des biens des enfants mineurs est acquise avec la loi du 23 décembre 1985. Depuis 2005, les parents peuvent donner à l'enfant le nom de famille du père ou de la mère, ou les deux accolés.

Les modèles familiaux changent et se diversifient. Après une baisse constatée en 2001, le nombre de mariages s'est stabilisé sur les cinq dernières années. La montée du Pacs (196 415 unissaient des partenaires de sexe différent et 9 143 de même sexe) et du concubinage traduit une volonté des individus de privilégier des formes d'unions plus souples. Les niveaux de protection juridique ne sont pas identiques entre eux, selon les formes d'unions, ce qui peut entraîner des différences en termes de protection des individus (notamment au regard des droits de succession).

Les liens familiaux se recomposent. Du fait de la progression du nombre de séparations, les familles monoparentales et les familles recomposées augmentent. Le nombre de familles monoparentales a été multiplié par deux depuis le début des années 1980, pour atteindre 2,4 millions en 2007, soit 6,3 millions de personnes vivant au sein d'une famille monoparentale. Le droit de visite et d'hébergement du parent qui n'a pas la garde exclusive, peut poser problème, l'enfant résidant à titre principal chez l'autre parent. Près d'un enfant de parents séparés sur cinq ne voit jamais son père (Ined - mai 2013). Les grands-parents se voient reconnaître par la loi un droit d'entretenir des relations personnelles avec l'enfant, dans l'intérêt de ce dernier. Certains tiers, comme les beaux-parents, peuvent, si les parents y consentent, accomplir des actes de la vie quotidienne grâce à la délégation partagée de l'autorité parentale sous réserve d'être accepté par le juge aux affaires familiales.

Les politiques publiques s'efforcent de s'adapter à des demandes sociales de plus en plus diversifiées

La demande sociale d'accueil de la petite enfance demeure forte. La démographie reste dynamique et l'offre d'accueil de la petite enfance est insuffisante au regard des attentes exprimées. En moyenne en 2011, 70,8 % des femmes vivant en couple et ayant un enfant sont actives (ce taux est de 70,5 % avec deux enfants et de 52,9 % avec trois enfants, cf. rapport). Le Haut conseil de la famille fait état de fortes disparités géographiques. Selon

diverses sources, il manquerait entre 350 000 et 500 000 places d'accueil pour les jeunes enfants. Les enquêtes font état d'une préférence des parents pour les modes d'accueil collectifs des jeunes enfants.

Les aspirations des couples évoluent ce qui entraîne la mobilisation de moyens supplémentaires. Les politiques publiques ont pris en compte les demandes d'articulation entre vie familiale et professionnelle des couples en développant, même si c'est encore insuffisant, les prestations comme la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE, loi du 18 décembre 2003) et en permettant aux parents qui le souhaitent de prendre un congé parental (complément de libre choix d'activité - CLCA). La loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit de favoriser le partage des responsabilités parentales-avec la mise en place d'une période de 6 mois du CLCA réservée au second parent, période qui peut être perdue si elle n'est pas utilisée.

Les droits sociaux prennent en compte l'augmentation du nombre de séparations et de décohabitations. L'aide à la garde d'enfants pour parent isolé (Agepi) est versée par Pôle emploi. Elle concerne directement les parents isolés d'enfants de moins de 10 ans qui font l'objet d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi. L'allocation de logement familiale (ALF) peut aussi être attribuée aux personnes isolées ayant des enfants à charge (sous conditions de ressources). La pénurie de logement et le coût élevé des loyers pèsent sur les familles. La Fondation Abbé Pierre a alerté sur le manque de 900 000 logements en France lors de la campagne présidentielle de 2012. L'accès aux logements est particulièrement sensible pour les familles monoparentales ou les parents séparés qui veulent accueillir leurs enfants.

La reconnaissance juridique des différentes formes d'union. Les types d'union ouvrent des droits différenciés (retraite, succession, réversion...). La loi du 23 juin 2006 prévoit l'imposition commune pour les personnes pacsées comme pour les personnes mariées. Le quotient conjugal permet aux couples mariés et pacsés de déclarer conjointement leurs revenus avec l'application de deux parts fiscales. Le bénéfice fiscal du quotient conjugal n'est limité par aucun plafond. L'ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe par la loi du 17 mai 2013 permet à ces couples l'accès aux droits qu'offre le mariage et aux devoirs qu'il impose. Le concubinage peut ouvrir certains droits de nature à faciliter la poursuite de la vie commune comme le rapprochement géographique (cf. rapport).

La prise en compte de situations juridiques de plus en plus complexes. Les couples demandent une plus grande souplesse juridique. Avec le Pacs, les partenaires peuvent définir librement leur contrat. L'intervention du juge reste obligatoire dans le cadre d'une procédure de divorce et demeure possible lors d'une rupture de Pacs ou de concubinage si l'un des deux conjoints y fait appel. Si les séparations sont facilitées, elles demeurent complexes en cas de conflit. La loi du 26 mai 2004 relative au divorce a introduit la possibilité de recourir à la médiation familiale. Plus largement, la médiation familiale tend à restaurer et à préserver les liens familiaux en cas de conflits importants pour tous les parents. A titre expérimental, dans certaines juridictions, la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, prévoit de faire précéder toutes les décisions fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale d'une tentative de médiation familiale. L'évaluation de ce dispositif doit intervenir en 2014. Selon Marc Juston, Juge aux Affaires familiales et Président du TGI de Tarascon, « *La médiation familiale constitue l'outil, le lieu de parole privilégié pour comprendre et apaiser le*

conflit conjugal, instaurer une compréhension et une confiance mutuelles ; et, dès lors, trouver des solutions, tant sur le plan affectif que dans le domaine patrimonial, qui auront l'adhésion de chacun. »

La prise en compte de l'intérêt de l'enfant est placée au cœur de la parentalité. La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale fait de l'intérêt de l'enfant la finalité de l'exercice de l'autorité parentale. Le juge peut prendre en considération les sentiments de l'enfant et le consulter quant aux décisions qui le concernent. L'enfant a le droit d'entretenir des relations personnelles avec ses ascendants. Le juge peut également fixer les modalités des relations entre celui-ci et des tiers, parent ou non (Code civil art. 371-4).

De nouvelles questions se posent tant sur le plan du droit que des politiques publiques

Le cadre d'intervention des politiques publiques évolue. Elles doivent prendre en compte des réalités tant sociologiques que scientifiques et juridiques.

La situation des parents isolés

Le terme de familles monoparentales rassemble plusieurs situations. Certaines sont liées au veuvage, d'autres à des maternités célibataires, d'autres à des séparations.

Les familles monoparentales (composées à 85 % d'une femme et de son ou ses enfants, selon l'Insee), se distinguent par un cumul de vulnérabilités qui peuvent être : jeunesse des parents, faible niveau de formation, faible revenu, forte exposition au chômage et à la précarité de l'emploi. Les familles monoparentales sont plus fréquemment touchées par la pauvreté monétaire que l'ensemble des familles. En 2010, 32,2 % des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale, soit 1,8 million de personnes, se situent en-dessous du seuil de pauvreté. Cette sensibilité est d'autant plus forte que le nombre d'enfants à charge est élevé et que les mères exercent un travail à temps partiel ou faiblement rémunéré (seule la moitié des mères isolées occupe un travail à temps complet).

Les transferts sociaux contribuent à la lutte contre la pauvreté des familles monoparentales, ainsi après transferts sociaux et fiscaux un tiers d'entre-elles se situent encore sous le seuil de pauvreté, contre 46 % si celles-ci n'avaient pas bénéficié de transferts.

Si le manque de places en structures d'accueil est une source de difficultés pour tous les ménages, les familles monoparentales sont plus particulièrement touchées. De nombreuses femmes qui élèvent seules leurs enfants, occupent durablement des emplois peu qualifiés, souvent avec des horaires atypiques, ou demeurent sans emploi, faute de pouvoir faire garder leurs enfants.

Les politiques publiques ont été adaptées à ces difficultés et de nombreux dispositifs d'aide sociale ont été mis en place pour tenter d'atténuer les situations de pauvreté. Pour les parents isolés sans emploi, le RSA majoré (qui a remplacé l'allocation de parent isolé, depuis la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008) est versé au parent, qui vit seul avec un ou plusieurs enfants à charge. La majoration pour isolement varie selon le nombre d'enfants à charge. Une femme enceinte vivant seule touche 632,94 € et un parent seul, avec un enfant à charge 843,92 €.

L'allocation de soutien familial (ASF) est versée aux personnes qui élèvent au moins un enfant privé de l'aide de l'un ou de ses deux parents (90,40 € par enfant et par mois en 2013). Ces familles encourent néanmoins un risque de précarité financière accru qui nécessite une sécurisation notamment en cas de non-paiement de la pension alimentaire par l'autre parent.

Le recours aux nouvelles techniques procréatives est strictement encadré

Les avancées scientifiques permettent d'améliorer la prise en charge médicale des couples infertiles. L'assistance médicale à la procréation (AMP), est ouverte aux couples composés d'une femme et d'un homme vivants, en âge de procréer, souffrant d'infertilité médicalement constatée ou pour éviter la transmission à l'enfant ou à un membre du couple d'une maladie d'une particulière gravité. Elle permet la naissance d'environ 20 000 enfants par an, soit 2,4 % des naissances.

Le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) s'est saisi en février 2013 sur la question de savoir dans quelle mesure les indications actuelles qui autorisent le recours à l'AMP peuvent ou non être dépassées. L'extension des indications au-delà du champ médical ouvrirait l'AMP aux femmes célibataires, aux couples de femmes et aux couples d'hommes. La gestation pour le compte d'autrui (GPA) est interdite en France. Sur ce dernier cas, le CCNE a rendu un avis (n°110 du 1^{er} avril 2010) défavorable à la GPA.

L'adoption est possible mais reste limitée

Le flux d'adoptions est limité et très inférieur aux demandes en raison du faible nombre d'enfants adoptables tant en France qu'à l'étranger. 5 300 adoptions plénières et 9 400 adoptions simples ont été prononcées en France en 2007. Selon les statistiques du ministère des Affaires étrangères, 2 800 enfants ont été adoptés à l'étranger en 2007, 2 000 l'ont été en 2011 et 1 570 en 2012. Les chiffres de l'adoption internationale ne cessent de baisser à mesure que les pays étrangers privilégient leurs nationaux. En France, en 2011, 760 enfants pupilles de l'Etat ont été placés en vue d'adoption.

La loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées permet de concilier la volonté de la mère et la possibilité ultérieure pour l'enfant d'avoir connaissance des informations le concernant. La loi a également créé, à cet effet, le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles pour conserver les renseignements que les mères ont donnés et traiter des demandes d'accès formulées par les enfants. La loi du 17 mai 2013, ouvre l'adoption d'enfants aux couples de personnes de même sexe, notamment l'adoption de l'enfant du conjoint.

Le droit européen interagit avec la législation nationale

La CEDH veille au respect des dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme et notamment son article 8 sur le droit au respect de la vie privée et familiale et son article 14 sur l'interdiction des discriminations. Sa jurisprudence peut influencer indirectement le droit français.

Une étude comparative relative au régime applicable à la maternité de substitution au sein des Etats membres de l'Union européenne a été commandée par le Parlement européen à une équipe d'universitaires et remise le 8 juillet 2013. Ce rapport fait le constat

qu'aucune solution juridique ne s'impose. Les Etats membres ont des régimes légaux très différents : certains interdisent explicitement cette pratique, d'autres la facilitent dans une certaine mesure, d'autres encore n'ont aucune législation spécifique en la matière.

Les systèmes judiciaires sont confrontés aux conséquences d'une pratique transfrontalière de procréation qui pourrait s'accroître, et aux questions juridiques posées en termes de droit à contracter en matière de maternité de substitution, de filiation, de citoyenneté et de nationalité des enfants nés d'une mère porteuse. Cette étude conclut que l'Union européenne, compte tenu de son champ de compétences, n'est pas le niveau approprié de régulation pour ce type de sujet.

*
* * *

Les politiques publiques tendent à s'adapter aux évolutions de la famille contemporaine. Elles prennent désormais mieux en compte la diversité des situations en essayant d'apporter des réponses concrètes aux difficultés rencontrées par certaines familles. *Le CESE souhaite, sur la base d'un constat dressé dans le rapport présenté en annexe, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les priorités qui doivent être prises en compte.*

Ces priorités sont de deux ordres :

- *une meilleure prise en compte par les politiques publiques des évolutions sociologiques de la famille et de leur impact économique et social ;*
- *un questionnement sur les conséquences juridiques, économiques et sociales des progrès de la médecine dans le domaine de la procréation.*

Une meilleure prise en compte par les politiques publiques des évolutions sociologiques de la famille et de leur impact économique et social

Le cadre juridique va évoluer avec la loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Cette loi prévoit d'organiser une expérimentation tendant à :

- limiter le non recours des familles en situation de pauvreté et des familles monoparentales aux prestations familiales en organisant une information ciblée en direction de ces familles ;
- adapter l'allocation de soutien familial (ASF) par le versement d'une allocation différentielle lorsque la créance alimentaire pour l'enfant est inférieure au montant de l'ASF ;
- une expérimentation introduite par la loi relative à l'égalité entre les femmes et les hommes vise à garantir ces familles contre les risques d'impayés. Renforcer les dispositifs de recouvrement sur les débiteurs défaillants par l'extension du recours à la procédure de paiement direct et la mise en œuvre effective des mesures existantes de recouvrement lorsque les prestations familiales sont servies par plusieurs organismes. En effet, en cas de non paiement, pendant plus de deux mois, d'une pension alimentaire dont le montant a été fixé par une décision de justice, la CAF peut engager des poursuites contre le débiteur défaillant ;

- autoriser certaines CAF et MSA à verser directement à l'assistant(e) maternel(le) le complément de libre choix du mode de garde ouvert à certaines familles modestes ;
- favoriser le maintien, ou le retour à l'emploi des femmes dans les familles monoparentales.

Le bilan de cette expérimentation devra être dressé en vue de sa généralisation. Au-delà et plus généralement, le CESE fait un certain nombre de préconisations destinées à mieux accompagner les familles afin de prévenir les situations de paupérisation de certaines d'entre elles. Par ailleurs, les nouvelles formes d'organisation de la famille interrogent notamment sur les conditions d'attribution des prestations familiales, sur le calcul du quotient familial et sur les dépenses fiscales.

Prévenir les situations de paupérisation des familles

Favoriser l'accès à la formation et/ou à une activité professionnelle

Afin d'enrayer la progression des familles en situation de précarité, il convient de favoriser l'activité des parents, si possible pour une activité à temps plein. Si certaines des pistes évoquées ci-après concernent toutes les familles, pour le CESE, il apparaît nécessaire d'établir des priorités et les familles en situation de pauvreté ou les familles monoparentales dont les ressources sont faibles doivent en être les premières bénéficiaires.

Le CESE préconise de renforcer les politiques permettant aux jeunes femmes de se former et de s'insérer sur le marché du travail. La qualification est un enjeu majeur au regard de l'exposition au risque de chômage ou d'emploi précaire.

Le CESE souhaite qu'une attention particulière soit portée à la situation des jeunes mères qui doivent interrompre leur parcours éducatif au moment de leur grossesse et plus particulièrement en Outre Mer (Guyane et Réunion).

Cet enjeu des grossesses précoces et de la monoparentalité est particulièrement prégnant dans les régions ultra-marines où les jeunes mères élèvent souvent seules leurs enfants ce qui accroît pour elles le risque de décrochage scolaire et d'éloignement de l'emploi.

Les politiques publiques à mettre en œuvre en Outre-mer

Les grossesses précoces dans les départements d'outre-mer obèrent les chances des mères de s'insérer sur le marché du travail et doivent faire l'objet d'un dispositif spécifique ciblé, au plan sanitaire et éducatif. Les travaux des CESER mettent en exergue ces dynamiques, une femme sur six a un enfant avant 20 ans aux Antilles et une sur quatre à La Réunion. Le lien entre maternité précoce et scolarisation est établi. C'est dans les départements où les niveaux de scolarisation sont les plus faibles, Guyane et Réunion, que le taux de fécondité entre 15 et 24 ans est le plus élevé (enquête migration, famille et vieillissement de l'Ined). Le taux de recours à l'interruption volontaire de grossesse par les mineures est plus élevé qu'en métropole. Une carence d'information et d'accès à l'éducation participe à la sous-utilisation de la contraception. Cette situation a conduit à inscrire l'accompagnement

des grossesses précoces chez les mineures comme priorité au Plan stratégique régional de santé publique de La Réunion et de Martinique. L'accès à une information de prévention, à un accompagnement socio-éducatif, voire sanitaire, et à une contraception adaptée sont les principales actions mises en œuvre.

Pour le CESE, il importe de privilégier une approche transversale de cette thématique qui associe le volet sanitaire et éducatif mais intègre également l'insertion professionnelle. En effet, des travaux récents de l'Ined montrent l'importance des représentations pour expliquer le faible recours à la contraception, en particulier l'importance donnée à la grossesse comme perspective d'insertion et de reconnaissance sociale pour ces jeunes femmes. Il est donc fondamental de leur proposer un véritable projet professionnel. Or, l'accès aux formations sur les territoires ultra-marins reste difficile. C'est un enjeu majeur. Les jeunes rejoignent la métropole pour se former et trouver du travail. Le taux de chômage global dans les DOM est de 60 %. Cette dynamique d'émigration se traduit par un vieillissement accéléré de la population, surtout en Martinique et à la Guadeloupe, et impose de réviser les politiques d'accompagnement des personnes âgées. Le projet d'étude du CESE relatif au « *défi de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins* » contribuera à enrichir cette réflexion.

L'avis du CESE sur *la dépendance des personnes âgées* a abordé cette question de l'impact des nouvelles configurations familiales sur les politiques mises en œuvre en matière de dépendance. **Pour le CESE, il faut désormais aller plus loin et la traiter en tant que telle dans un avis de suite.**

L'offre en matière d'accueil des jeunes enfants

Le CESE alerte sur la nécessité d'élargir et d'augmenter cette offre.

La convention d'objectifs et de gestion (COG 2013-2017) Etat-CNAF prévoit une augmentation du budget de l'action sociale, qui passe de 4,6 milliards € en 2012 à 6,6 milliards € en 2017, afin de contribuer notamment au financement de 100 000 places d'accueil collectif et de 100 000 places d'accueil individuel. Le CESE, considérant qu'il faut aller plus loin, soutient la proposition du Haut conseil de la famille de privilégier une politique de l'offre mieux adaptée aux besoins des parents ayant des horaires atypiques et prévoyant des investissements dans les quartiers défavorisés. Cette dimension pourrait être prise en compte dans la politique de nouvelles places d'accueil inscrite dans la COG 2013-2017.

Il est utile de rappeler que ce sont les communes, intercommunalités et le secteur privé qui sont détenteurs de la décision de l'ouverture d'équipements d'accueil des jeunes enfants. La CNAF n'arrive qu'en partenaire de ces acteurs.

Si les familles en situation de pauvreté et/ou monoparentales doivent être prises en compte, pour autant l'ensemble des familles se trouvant concerné, il est donc essentiel de permettre aux parents d'exercer une activité professionnelle ou de se former.

Des mesures ont déjà été annoncées par le Premier Ministre le 3 juin 2013 dans le cadre du plan intitulé « *Pour une rénovation de la politique familiale* » :

- 10 % de places de crèches réservées aux enfants issus de familles en situation de pauvreté ;
- priorité donnée au parent qui reprend un emploi à l'issue de la période de versement d'un Complément libre choix d'activité (CLCA) (loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes) ;

- 75 000 nouvelles places en école maternelle doivent être créées pour les enfants de moins de 3 ans en priorité dans les zones d'éducation prioritaire.

Stabiliser la situation financière des familles

Quatre questions se posent :

- **La fixation du montant des pensions alimentaires en cas de séparation**

Le juge aux affaires familiales est libre de fixer le montant de la pension alimentaire en fonction de divers paramètres (revenus du débiteur, nombre d'enfants, amplitude du droit de visite et d'hébergement).

Une table de référence permet d'éclairer les magistrats lors de la fixation du montant de la Contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant de parents séparés. Cette table, publiée par le ministère de la Justice, est actualisée chaque année. Elle est purement indicative et ne lie ni le magistrat, ni les parties. Une analyse statistique des pratiques des juges valide les critères retenus par ce barème et démontre que son application aboutit à des montants moyens et médians proches de ceux des juges en appel. Toutefois des variations de montants subsistent et pénalisent le plus souvent les débiteurs ayant les revenus les plus faibles.

Le CESE préconise de confier à l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) une étude sur l'application de ce barème impératif minimum, en intégrant notamment, la prise en compte des difficultés éventuelles des débiteurs disposant des revenus les plus faibles.

- **Le recouvrement des pensions alimentaires**

Plus de 40 % des pensions alimentaires ne sont pas entièrement versées. Plusieurs actions sont ouvertes pour obtenir le paiement d'une pension alimentaire :

Le paiement direct : cette procédure permet d'obtenir le paiement auprès du tiers qui dispose de sommes dues au débiteur (employeur, organisme bancaire). Au delà des dispositions prévues par la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes, **le CESE préconise de promouvoir plus largement l'ensemble des procédures susceptibles d'être mise en œuvre par le créancier**. En effet, outre le paiement direct, la saisie attribution sur les comptes bancaires ou la saisie sur salaire peut être utilisée. Enfin, la saisie vente permet de faire saisir et vendre les biens du débiteur. Si l'une de ces procédures a échoué, le créancier peut saisir le procureur de la République. Cette procédure permet au comptable public de recouvrer à la place du créancier sa pension alimentaire avec des procédures identiques à celles en vigueur pour le recouvrement des impôts. Lorsque le débiteur est parti à l'étranger, le Service des affaires civiles et de l'entraide judiciaire du ministère en charge des Affaires étrangères peut intervenir et procéder au recouvrement de cette créance. Le dispositif juridique est donc assez complet mais les procédures sont complexes.

Le CESE recommande donc de confier aux organismes débiteurs de prestations familiales le soin de diffuser et de valoriser la table de référence et de présenter l'ensemble des procédures de recouvrement des pensions alimentaires auprès des allocataires, notamment en intégrant ces informations dans leurs lettres d'information aux allocataires. La diffusion de ce type d'information pourrait également être intégrée dans le suivi des familles prévu par la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes et plus largement diffusé via les points d'accès aux droits.

Il importe également de rappeler au débiteur que le fait d'organiser ou d'aggraver son insolvabilité est puni par le code pénal (article L 314-7).

- **L'évolution des prestations familiales**

Les majorations de l'allocation de soutien familial (ASF) et du complément familial (CF) qui sont inscrites dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2014 représentent un effort financier significatif (320 millions d'euros pour l'ASF et 465 millions pour le CF sur 5 ans). **Le CESE préconise d'examiner les conditions dans lesquelles la montée en charge de ce dispositif, prévue sur 5 ans, pourrait être réduite.**

- **Faut-il réformer le quotient familial et le quotient conjugal ?**

Dans le cadre de l'impôt progressif sur le revenu, le quotient familial est destiné, à niveau de vie égal, à assurer l'équité fiscale entre les contribuables célibataires et ceux qui sont chargés de famille, par une appréciation de la capacité contributive de chaque ménage.

Le quotient conjugal est une traduction de la solidarité entre conjoints inscrite dans les obligations du mariage ou du Pacs. Il permet aux conjoints de faire une déclaration d'impôt commune.

Un éventuel examen du quotient familial et du quotient conjugal ne pourrait intervenir, dans le cadre d'une réforme fiscale globale, qu'après évaluation de tous les impacts directs et indirects.

Les questions posées sont en effet, nombreuses et complexes.

Quel serait l'impact, en termes de redistribution, d'une réforme du quotient familial? Dans le système fiscal actuel, compte tenu de la progressivité du barème d'imposition, l'économie d'impôt résultant de l'application du quotient familial croit proportionnellement aux revenus. Aujourd'hui, l'application de ce quotient permet à de nombreux ménages de ne pas être imposables, dans le nouveau dispositif le deviendraient-ils ? Quelles en seraient les conséquences pour les familles, notamment en termes de perte de certaines aides sociales ? Un crédit d'impôt, qui bénéficierait également aux ménages non-imposables, serait-il plus juste ?

Faut-il modifier le quotient conjugal en plafonnant son effet voire appliquer le barème de l'impôt au revenu des personnes et non du ménage? Quel serait l'impact de telles réformes sur le nombre de mariages et de pacs, sur les contours de la solidarité entre époux ou partenaires ?

Pour notre Assemblée, une saisine du CESE permettrait de mesurer les effets de telles réformes dans leurs dimensions sociale et économique au delà des seuls aspects fiscaux.

La mise en œuvre des politiques publiques au moment de la séparation

C'est l'intérêt de l'enfant qui doit être pris en compte. Le bon fonctionnement de la coparentalité repose sur l'entente des parents de l'enfant. Leur conflit doit toutefois pouvoir être pris en compte afin d'apporter des solutions concrètes dans l'intérêt de l'enfant.

La médiation familiale : aider au maintien des relations entre l'enfant et ses proches

La médiation familiale est un processus de construction ou de reconstruction du lien familial. Elle vise à restaurer la communication, à favoriser l'apaisement des conflits familiaux et à préserver les liens entre les membres de la famille.

La médiation familiale intervient principalement lors des séparations conjugales et dans les situations de conflit concernant l'autorité parentale. Elle favorise les accords entre parents (les 2/3 des demandes de médiation sont conventionnelles) et, dans certains cas, représente une alternative à un recours en justice. Elle peut également accompagner une procédure (1/3 des médiations sont judiciaires et dans 62 % des cas les demandes sont formulées par les juges aux affaires familiales). Depuis 2010, certains tribunaux de grande instance ont été désignés pour mettre en œuvre à titre expérimental les dispositifs de la « double convocation » et de la « médiation préalable obligatoire ».

Cette médiation familiale s'avère également utile pour régler d'éventuels conflits entre les parents et les grands-parents. Si le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale fait obstruction au maintien des liens entre les grands parents et leurs petits-enfants, le juge aux affaires familiales peut, si tel est l'intérêt de l'enfant, mettre en place un droit de visite et/ou d'hébergement. La seule mésentente entre les grands parents et leur fille et gendre ne suffit pas à justifier un refus du droit de visite. Le nombre de grands parents faisant appel à la justice reste stable (2 500 en 1996 et 2 600 en 2003 - données sociales, la société française édition 2006).

En 2011, 31 700 personnes ont bénéficié d'une médiation. Au niveau national, la médiation familiale est organisée autour d'un protocole dont les signataires sont le ministère en charge de la Famille, le ministère de la Justice, la CNAF et la CCMSA. 13 455 mesures de médiation ont été prises en 2012, pour un coût total de 25,3 millions € dont 14,1 millions € pris en charge par la CNAF et 0,68 million € par la CCMSA. Les collectivités locales peuvent intervenir localement dans ce dispositif.

La majorité des médiations familiales a un impact positif. Elle débouche sur un accord dans 48 % des cas et permet une amélioration significative de 16 % des situations. Elle n'intervient pourtant que dans 4 % des divorces (évaluation de la politique de soutien à la parentalité - IGAS-février 2013).

En effet, l'offre est mal répartie entre les départements et au sein même de ces derniers. Un couple en instance de divorce accède plus facilement à un médiateur familial dans les Hauts-de-Seine alors que l'offre est plus rare en Gironde ou dans le Var. De même, 60 % des services de médiation ne peuvent proposer de séances en dehors du chef lieu de département. La médiation souffre également d'un financement insuffisant et dispersé.

Les Réseaux d'écoute, d'aide et d'accompagnement des parents (REAAP)

Les modifications du corpus juridique et de son corollaire fiscal institutionnalisent les évolutions contemporaines de la famille. En amont de leur adoption, les acteurs de terrain, publics ou privés, jouent non seulement un rôle de remédiation mais aussi de prévention des situations fragilisantes. Par exemple, les REAAP, créés en 1999, constituent un outil important de la politique familiale. Partenariats entre les différentes institutions et associations

intervenant dans le champ de la parentalité, facilitant le développement de synergies ainsi que la mutualisation des pratiques et des connaissances, ils permettent la mise en réseau d'actions visant à conforter, à travers le dialogue et l'échange, les compétences des parents et la mise en valeur de leurs capacités, dans le respect et le soutien des familles.

Impulsés par l'Etat et soutenus par les CAF, les MSA et les Conseils généraux, relayés par le secteur associatif, ils se veulent au plus près des besoins des familles : coparentalité et aide aux parents en conflit ou en voie de séparation, accompagnement de parents de jeunes enfants, soutien aux parents de préadolescents et d'adolescents, facilitation des relations entre les familles et l'école, prévention et appui aux familles fragiles, articulation vie familiale et vie professionnelle, relations entre parents et enfants en milieu carcéral...

Les réseaux mobilisent les acteurs familiaux et les grands mouvements associatifs, les représentants des organismes de sécurité sociale (CNAF, CCMSA) et des départements ministériels (éducation nationale, justice, action sociale, ville...), structurés dans un comité national de soutien à la parentalité présidé par le ministre chargé de la Famille.

La gestion du droit de visite et d'hébergement

- **Une meilleure connaissance des manquements au droit de visite et d'hébergement**

La non-représentation et la soustraction d'enfants sont des délits. En 2009, 150 000 plaintes et mains courantes ont été portées ces infractions. Le nombre de condamnations s'élevait à 26 083 en 2009 contre 22 724 en 2001. Au regard de l'augmentation de ces chiffres, il serait souhaitable de mieux informer les parents de leurs obligations et des sanctions qu'ils encourent en cas de manquement.

En revanche, aucune sanction pénale n'est prévue pour le parent qui, volontairement, sans information préalable, n'exerce pas son droit de visite. Pour autant, si son attitude cause un préjudice à l'enfant, une requête peut être déposée auprès du juge qui décidera d'une éventuelle suspension voire suppression du droit de visite.

Il serait ici souhaitable d'évaluer l'importance du non-usage du droit de visite et d'hébergement.

- **Le développement des espaces de rencontre parents-enfants**

En cas de séparation conflictuelle, ces espaces de rencontre permettent l'exercice du droit de visite dans un lieu neutre afin de maintenir le lien de l'enfant avec le parent qui n'en a pas la garde exclusive.

En 2011, le nombre de bénéficiaires était de 21 700 réparti sur 182 structures. Le coût de 9,5 millions d'euros (dont 2,13 millions financés par la CAF, le reste étant pris en charge par le ministère de la Justice et les collectivités locales, principalement les départements).

Dans le contexte de la séparation des parents et afin de maintenir et de garantir le lien entre les parents et les enfants, le CESE préconise :

- de faire du développement de la médiation un véritable axe d'une politique publique d'accompagnement de la parentalité articulé autour de deux acteurs : la CNAF, dont le rôle d'opérateur national doit être réaffirmé, et le ministère de la Justice. Afin de clarifier le rôle de l'Etat, les fonds dédiés à la médiation et aux espaces rencontres, actuellement répartis entre le ministère chargé des Affaires sociales (direction générale de la cohésion sociale - DGCS) et le ministère de la Justice, doivent être transférés à ce seul ministère. L'enveloppe budgétaire pourrait

- être réévaluée au regard de l'efficacité de mesures de prévention des tensions et difficultés conjugales ;
- d'affiner les données statistiques disponibles afin d'évaluer l'importance du non-usage du droit de visite et d'hébergement ;
 - de proposer la médiation préalable à la séparation au vu des résultats de l'expérimentation en cours ;
 - de mieux informer et sensibiliser les parents sur la nécessité de respecter le droit de visite et d'hébergement et les risques encourus en cas de non-respect de cette obligation dans l'intérêt de l'enfant. Les acteurs du secteur, les magistrats mais également les assistants sociaux, les associations, les acteurs de la médiation pourraient jouer ce rôle.

L'exercice de la coparentalité en cas de séparation : la question de la résidence alternée

La séparation est sans incidence sur les règles de dévolution de l'exercice de l'autorité parentale. Chacun des parents doit pouvoir maintenir des relations personnelles avec l'enfant et respecter les liens de celui-ci avec l'autre parent. Les décisions relatives à la vie de l'enfant notamment en ce qui concerne sa santé, son éducation, sa scolarité, son développement et son éducation doivent être prises par les deux parents lorsqu'ils exercent conjointement l'autorité parentale. Le juge peut prendre les mesures, permettant de garantir la continuité et l'effectivité des liens de l'enfant avec chacun de ses parents, et le respect de chacun des parents dans l'exercice de l'autorité parentale, en cas d'entrave par l'un des parents à cet exercice.

La faculté laissée au juge de décider de la résidence alternée doit être encouragée. La résidence alternée ne peut être systématique.

La parité dans la résidence alternée ne peut pas être érigée en principe par la loi. L'opportunité d'une résidence alternée paritaire doit faire l'objet d'une appréciation fine de la situation par le magistrat, incluant les critères de faisabilité matérielle, une évaluation de la qualité des relations entre enfants et parents et parents entre eux, etc.

La prise en compte des évolutions contemporaines de la famille par les politiques publiques appelle des questionnements nouveaux

Certains progrès de la science et de la médecine dans les domaines de la procréation interpellent sur le plan éthique. Certaines possibilités ouvertes par ces techniques demeurent prohibées en France comme le recours à l'AMP en dehors des cas de stérilité médicalement constatée ou de risque de transmission d'une maladie grave. La gestation pour autrui, interdite en France, est contraire à l'ordre public que ce soit à titre gratuit, dans un cadre intrafamilial ou à titre onéreux. La prohibition de la marchandisation du corps humain interdit toute transaction à titre onéreux. Ces techniques sont autorisées dans d'autres pays et des couples résidant en France y ont accès à l'étranger.

Le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) s'est autosaisi de la question des conditions dans lesquelles il serait possible de recourir à l'AMP au-delà du cadre défini par la loi bioéthique de 2011.

Le CESE s'attache à examiner les conséquences juridiques, économiques et sociales des évolutions du progrès de la science et de la médecine dans les domaines de la procréation, de la protection sociale, des conditions d'établissement de la filiation et l'établissement et la gestion de l'état civil.

Les conséquences du progrès de la science et de la médecine dans les domaines de la procréation médicalement assistée

Le prochain projet de loi sur la famille ne traiterait pas de l'élargissement de l'AMP pour des raisons autres que médicales, ni de la GPA, interdite en France. Sur ces points, le gouvernement ne souhaite pas légiférer avant d'avoir reçu l'avis du Comité consultatif national d'éthique (CCNE).

Le CESE, en dehors de la dimension éthique qui relève du CCNE, s'est attaché à examiner, selon le texte même de la saisine du Bureau, les conséquences *juridiques, économiques et sociales de l'accès aux techniques de procréation médicalement assistée, qui demeurent pour l'instant prohibées en France mais qui sont autorisées dans d'autres pays à travers le monde et auxquelles des couples résidant en France ont accès.*

Pour le CESE, les termes du débat doivent être clarifiés. En effet, au-delà des adaptations recommandées dans la partie II du présent avis, ce sont les fondements même de nos politiques publiques qui sont interrogés, notamment en termes de filiation, afin de prendre en compte la situation des enfants et les conséquences pour les adultes.

Aussi, le CESE, souhaite que des questions importantes soient posées, même si tous les éléments de réponse ne sont pas encore stabilisés.

En matière de procréation médicalement assistée deux questions se posent :

- les modalités de la reconnaissance des enfants nés d'une assistance médicale à la procréation réalisée en dehors du cadre médical ?*

En ce qui concerne l'AMP, elle est pratiquée en France, par des équipes médicales, dans un cadre strict défini par la loi. En cas de procréation médicalement assistée avec tiers donneur, aucun lien de filiation ne peut être établi entre l'auteur du don et l'enfant issu de la procréation. Les époux ou les concubins qui, pour procréer, recourent à une assistance médicale nécessitant l'intervention d'un tiers donneur, doivent préalablement donner, dans des conditions garantissant le secret, leur consentement au juge ou au notaire, qui les informe des conséquences de leur acte au regard de la filiation. Celui qui, après avoir consenti à l'assistance médicale à la procréation, ne reconnaît pas l'enfant qui en est issu, voit malgré tout sa responsabilité engagée vis-à-vis de la mère et de l'enfant et sa paternité judiciairement déclarée.

Toutefois, il existe aujourd'hui des situations dans lesquelles la femme recourt à ces techniques à l'étranger ou s'affranchit des conditions posées par la loi. Pour les célibataires, les couples de personnes de sexe différent et les couples de femmes dès lors que la mère accouche en France, la filiation sera établie à l'égard de cette dernière par sa désignation dans l'acte de naissance de l'enfant (article 311-25 du Code civil). Pour un couple de sexe différent marié, la présomption de paternité fera du mari, le père de l'enfant. Pour le couple de même sexe, la filiation pourra être établie avec l'autre membre du couple par la voie

de l'adoption uniquement pour les couples mariés. A souligner que par décision du juge aux Affaires familiales de Nantes du 29 juillet 2013, un couple de femmes s'est vu contraint de reconnaître les droits de visite et d'hébergement du père, « simple géniteur » lors de la conception, mais qui avait reconnu l'enfant. Dans ce cas, la compagne de la mère ne pourra adopter que dans le cadre de l'adoption simple, si le père y consent.

– *l'impact d'une extension du recours à la procréation médicalement assistée aux femmes célibataires ou aux couples de femmes.*

Le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) s'est autosaisi de la question d'un assouplissement éventuel des indications médicales à l'AMP *dans le but de répondre à des demandes sociétales, provenant de femmes célibataires ou de couples de femmes.*

Au-delà des seules dimensions éthiques de cette évolution, la question de l'impact sur l'Assurance maladie d'une prise en charge de techniques de procréation médicalement assistée, en dehors du champ actuel de la loi, doit être posée. En effet, les régimes d'assurance maladie obligatoire couvrent actuellement cinq risques : la maternité, la maladie, les accidents du travail/maladies professionnelles, l'invalidité et le décès. L'ouverture de nouveaux droits, dans le cadre d'une extension de l'AMP, poserait la question de l'élargissement de la prise en charge financière qui s'y rattache.

En matière de gestation pour autrui (GPA), les questions sont encore plus complexes.

La première question porte sur l'accueil en France d'enfants nés d'une convention de mère porteuse à l'étranger sachant que ces conventions sont frappées d'une nullité d'ordre public en France.

Concrètement, trois points peuvent être examinés :

L'entrée de l'enfant sur le territoire français. Ces modalités d'entrée varient en fonction du pays où la GPA a été réalisée. Les conditions d'entrée seront différentes pour un pays de l'Union européenne, selon qu'il appartient ou non à l'espace Schengen, d'un pays lié par une convention internationale spécifique avec la France...

La filiation de l'enfant. L'article 47 du code civil pose le principe selon lequel tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf à établir que l'acte est irrégulier, falsifié, ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité.

La Cour de Cassation, statuant dans trois arrêts rendus le 6 avril 2011 a précisé qu'est contraire à l'ordre public international français la décision étrangère qui comporte des dispositions qui heurtent des principes essentiels du droit français « *en l'état du droit positif, il est contraire au principe de l'indisponibilité de l'état des personnes, principe essentiel du droit français, de faire produire effet, au regard de la filiation, à une convention portant sur la gestation pour le compte d'autrui, qui fût-elle licite à l'étranger, est nulle d'une nullité d'ordre public* ». Dès lors l'établissement du lien de filiation avec les deux parents n'est pas possible. En effet, l'acte de naissance n'est pas valide. De même, le fait d'avoir pourvu à son éducation ne permettra pas d'établir la filiation par la possession d'état lorsque l'enfant est issu d'une mère porteuse car l'acte de notoriété est vicié (articles 311-1 et 311-2 du code civil - TGI de Lille 22 mars 2007).

La Cour de cassation a confirmé sa position, le 13 septembre 2013, en rejetant la transcription des actes de naissance d'enfants nés de mères porteuses en Inde - où la pratique est légale - et a annulé la reconnaissance de paternité faite pour l'un des deux hommes du couple. Elle a cassé un arrêt de la Cour d'Appel de Rennes, qui avait ordonné la transcription

des actes de naissance de deux jumeaux nés d'une GPA. Pour la Cour d'appel, elle n'était pas saisie d'une question de validité d'un contrat éventuel de GPA mais uniquement de la transcription de l'acte d'état-civil. Le procureur général s'était pourvu en cassation, arguant que le code civil interdit la procréation ou gestation pour autrui (art 16-7) et que le parquet peut contester une « filiation légalement établie » en cas de « fraude à la loi » (art 336). La Cour de cassation lui a donné raison.

La nationalité de l'enfant. Tout enfant né à l'étranger pourra se voir délivrer un certificat de nationalité française (CNF) si l'acte d'état civil local, attestant du lien de filiation avec un parent français, est régulier et non falsifié. Aux termes de la circulaire du 25 janvier 2013 de la Garde des Sceaux, le seul soupçon du recours à une convention portant sur la procréation ou la gestation pour autrui ne peut suffire à opposer un refus à la demande d'un CNF. Suite à l'arrêt de la Cour de cassation, du 13 septembre 2013, postérieur à la circulaire de la Garde de Sceaux, la question de l'applicabilité de cette circulaire se pose.

La deuxième question porte sur l'impact de ces différentes configurations au regard des droits sociaux et patrimoniaux.

Le parent à l'égard duquel la filiation est établie et reconnue en France bénéficie de l'ensemble des droits sociaux (l'enfant est son ayant-droit au titre de la sécurité sociale, il bénéficie des allocations familiales...). Il en va de même pour toute personne physique, française ou étrangère, qui réside habituellement en France, et qui assure la charge effective et permanente d'un enfant y résidant (Code de la sécurité sociale). En revanche, les droits patrimoniaux ne sont ouverts que lorsque le lien de filiation est juridiquement établi.

*
* * *

La question de l'extension de la procréation médicalement assistée n'épuise pas l'ensemble des questionnements mais met en exergue des interrogations très profondes sur le sens de la filiation et la place du lien biologique.

Pour le CESE, cela implique de poser clairement plusieurs questions :

Faut-il remettre en cause les modes d'établissement de la filiation en France ?

Pour mémoire, la filiation maternelle s'établit par la désignation de celle-ci dans l'acte de naissance, et la filiation paternelle par la présomption de paternité ou la reconnaissance. Les deux parents, peuvent également établir la filiation par la voie de l'adoption ou de la possession d'état, qui se caractérise par une réunion suffisante de fait qui révèle le lien de parenté entre l'enfant et la famille à laquelle il dit appartenir (article 310-3 du code civil).

Des fictions juridiques comme l'adoption plénière existent déjà dans notre droit. La filiation est alors établie en dehors de toute réalité biologique. Il en va de même dans le cadre d'un recours à la procréation médicalement assistée (dans les conditions autorisées par la loi) lorsque le donneur de gamètes est anonyme. Il convient de noter que la PMA reste très majoritairement intraconjugale (95 %), réalisée avec les gamètes des deux membres du couple. Seuls 1 307 enfants, soit 0,16 % de l'ensemble des enfants nés d'une PMA en 2011, sont issus d'un don de gamètes.

La question est donc posée de savoir si les modes d'établissement de la filiation qui reposent essentiellement sur un lien biologique sont encore adaptés ?

La présomption de paternité doit-elle être remise en cause ?

Dans un couple hétérosexuel marié, la présomption de paternité permet, tant qu'elle n'est pas combattue, d'établir automatiquement le lien de filiation entre l'enfant et le mari. Elle s'applique également dans le cas où l'enfant est né d'une AMP.

En revanche, le Conseil Constitutionnel l'a écarté pour les couples de personnes de même sexe mariés. Cette décision pourrait conduire à s'interroger sur la pertinence du maintien de cette présomption dans notre droit. Pour le CESE, une telle remise en cause ne serait pas sans risque puisque aujourd'hui elle facilite l'établissement de la filiation, le mari pouvant toujours la combattre si l'acte de naissance ne le désigne pas en qualité de père ou si l'enfant a été conçu pendant une période de séparation (articles 312 et 313 du code civil).

La reconnaissance de l'enfant par le parent autre que la mère doit-elle être admise pour les couples de même sexe ?

Le père, en dehors du cadre du mariage, reconnaît l'enfant comme étant le sien dans l'acte de naissance ou dans tout autre acte authentique. Si la preuve peut être apportée que l'auteur de la reconnaissance n'est pas le père biologique de l'enfant, cette filiation pourra être contestée. Seuls l'enfant, le père, la mère ou le ministère public peuvent exercer cette action pendant 5 ans si l'enfant est élevé par ses parents, c'est à dire si la possession d'état est conforme au titre. Si tel n'est pas le cas, toute personne qui y a intérêt pourra exercer cette action.

Dans le cadre du mariage de personnes de même sexe, la question du mode d'établissement de la filiation avec l'enfant du conjoint a été posée. La réponse apportée a été de permettre l'adoption. Est-il envisageable d'élargir ce dispositif en autorisant la reconnaissance pour les couples de même sexe ?

Le lien de filiation établi par la voie de la reconnaissance, dans un couple de personnes de même sexe, pourrait-il se révéler fragile parce qu'il pourrait être contesté en l'absence de lien biologique ?

Si le choix d'une procédure de reconnaissance était établi pour les couples de même sexe, n'impliquerait-il pas d'introduire dans notre droit une procédure qui ne puisse pas être contestée en justice pour défaut de lien biologique, et qui conduise à un engagement irréversible du père, déjà appliqué dans le cadre actuel de l'AMP ? Dans ce dernier cas toutefois, les époux ou concubins doivent préalablement donner leur consentement au juge ou au notaire qui les informe des conséquences de leur acte au regard de la filiation (article 311-20 du code civil). Leur consentement doit en effet être éclairé, compte tenu de ses effets sur la filiation.

Si une procédure ad hoc de reconnaissance, calquée sur celle en vigueur dans le cadre d'une AMP, était réservée aux couples de personnes de même sexe, cela signifierait que le droit prend en compte l'orientation sexuelle des personnes afin de définir la procédure qui leur est applicable.

Faut-il faciliter l'accès des enfants au secret de leurs origines ?

Pour les enfants adoptés, l'accès à leurs origines a été élargi par la loi du 22 janvier 2002. Des éléments d'information sur leur naissance et sur leurs parents biologiques, si ces derniers y consentent, sont remis au Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP). Pour le CESE, élargir les missions de cette instance par la centralisation et la conservation de tous les dossiers des enfants adoptés en France ou à l'étranger et mettre en

place un accompagnement de chaque adopté adulte qui souhaiterait consulter son dossier constituant des avancées. Pour autant, la réflexion doit se poursuivre.

Pour les enfants nés d'une PMA, le don de gamètes est gratuit et aucun lien de filiation ne peut-être établi à l'égard du tiers donneur (article 311-19 du code civil). Là encore, des avancées seraient possibles par la mise à disposition des enfants, qui le souhaitent, du génotype du donneur. Elles ne doivent pas conduire à tarir le don de gamètes, les banques de sperme étant actuellement confrontées à une baisse de donneurs de spermatozoïdes.

En cas de recomposition familiale : un statut du beau-parent est-il nécessaire ?

Les politiques publiques reconnaissent la coparentalité. Les parents sont incités à maintenir le lien entre eux dans l'intérêt de l'enfant. Si les deux parents l'acceptent, la délégation partage de l'autorité parentale permet de réserver une place au beau-parent et d'organiser ses relations avec l'enfant au quotidien. Un parent relevé de l'exercice de l'autorité parentale n'aura pas à donner son consentement. Le juge peut toujours être saisi des difficultés rencontrées dans l'exercice partagé de l'autorité parentale (article 377-1 du code civil). En cas de désaccord, le beau-parent peut demander une délégation partielle de l'autorité parentale au juge des affaires familiales.

En revanche, la pluri-parenté n'est pas admise. Seuls les deux parents ont un lien de filiation avec l'enfant. L'adoption plénière est donc possible uniquement :

- si la filiation n'est pas établie à l'égard des deux parents ;
- si le parent autre que le conjoint s'est vu retiré l'autorité parentale ou s'il est décédé (dans ce cas, il ne doit pas avoir laissé de descendants ou ceux-ci doivent se désintéresser de l'enfant - article 345-1 du code civil) ;
- si la filiation est inconnue (pupilles de l'Etat, enfant abandonné).

L'adoption simple de l'enfant est possible mais uniquement si les deux parents y consentent. La différence d'âge entre l'adopté et l'adoptant doit être au minimum de dix ans et l'enfant, s'il est âgé de 13 ans au moins, doit donner son consentement. Le beau parent peut adopter l'enfant de son conjoint qu'il élève ou a élevé. Pour que le tribunal accepte de prononcer l'adoption simple, il faut qu'il existe et soit prouvé un lien affectif, associé à un projet d'éducation et à un accueil familial positif. Le tribunal peut ne pas tenir compte d'un refus abusif d'un parent ayant délaissé l'enfant (par exemple, non versement de la pension alimentaire pendant des années, non exercice volontaire du droit de visite et d'hébergement).

En cas de séparation avec le parent de l'enfant, le beau-parent peut demander un droit de visite au juge aux affaires familiales afin de maintenir la relation avec l'enfant si tel est l'intérêt de ce dernier (article 371-4 du code civil).

Pour le CESE, ce dispositif assez complet permet de répondre à la plupart des situations dans le strict respect des droits de la filiation. Toutefois, la délégation partage de l'autorité parentale semble encore trop mal connue et l'information des parents sur ce point pourrait être améliorée, tant en amont via les CAF par exemple, qu'en aval au moment de la mise en place des modalités de garde.

Les droits sociaux face aux évolutions du couple

En matière de pension de réversion. Le mariage est le seul cas où les droits et obligations se poursuivent au-delà de sa dissolution. La pension de réversion est la traduction de ces obligations.

La pension de réversion correspond à une partie de la retraite dont bénéficiait ou aurait pu bénéficier l'assuré décédé. Dans le secteur privé, elle est versée sous condition d'âge et de ressources dans le régime de base (la condition de ressource n'est pas requise pour les pensions des régimes complémentaires). Ces deux conditions ne sont pas retenues dans le secteur public (cf. rapport)

Le nombre de bénéficiaires d'une pension de réversion dans le régime général a progressé suite à la réforme de 2003 (suppression des conditions de durée de mariage, transcription des directives européennes sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, condition d'âge progressivement abaissée, etc.). Il est passé de 145 000 nouveaux bénéficiaires par an à 180 000. La tendance s'est inversée à partir de 2010 suite au rétablissement de la condition d'âge à 55 ans. La CNAV compte désormais moins de 170 000 nouveaux bénéficiaires par an (neuf sur dix étant des femmes). Elle estime que la part de la réversion dans les prestations vieillesse (actuellement 9,3 %) pourrait se réduire compte tenu d'un taux de mariage en baisse. Plus de 9 milliards € de pension de réversion ont été versés en 2012.

La pension de réversion constitue un élément important du débat public sur les retraites tant en termes d'harmonisation des conditions d'attribution entre les secteurs public et privé, qu'au regard d'une possible extension du dispositif au-delà des seules personnes mariées.

Conclusion

La France occupe, selon l'OCDE, une position favorable en termes de fécondité et de taux d'emploi des femmes. Les politiques publiques contribuent à ce succès par un accompagnement des familles, même s'il est parfois jugé insuffisant. Mais la difficulté pour les politiques publiques à s'adapter aux évolutions contemporaines de la famille tient en partie au fait que chacune d'entre-elles va traiter uniquement d'une dimension particulière, la santé, la fiscalité, la protection sociale, la bioéthique... C'est la mise en cohérence de toutes ces dimensions, la définition de priorités claires, dans un contexte où la famille elle-même évolue, qui s'avèrent très complexes.

L'avis du Conseil économique, social et environnemental, indique des pistes et met à plat un certain nombre d'interrogations qui doivent être inscrites dans le débat public.

Le « fil conducteur » de nombreuses réformes a été l'intérêt de l'enfant. Pour notre assemblée, c'est ce principe qui doit, plus que jamais, être réaffirmé.

Déclaration des groupes

Agriculture

Les discussions en cours au Parlement sur le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe ont largement contribué à brouiller, voire à parasiter nos travaux au sein de la section des affaires sociales et de la santé. Les divergences d'interprétation de la saisine nous ont ensuite souvent fait avancer sur une ligne de crête au risque de nous détourner irrémédiablement du périmètre de notre avis.

Cependant, nous avons su éviter tous les écueils et aboutir à un texte qui me semble équilibré et raisonnable. Le mérite en revient incontestablement au rapporteur que le groupe tient à remercier chaleureusement. D'une part, pour avoir accepté la fonction, car il faut l'avouer nous n'étions guère nombreux à y prétendre. D'autre part, pour avoir su mener nos travaux à leur terme, qu'il s'agisse du rapport et de l'avis, qui tous deux sont de qualité.

Sur le fond du sujet, nous mesurons tous à quel point la famille a évolué ces dernières années : le schéma familial dit « traditionnel », même s'il reste majoritaire, n'est plus unique. Le divorce s'est banalisé, les formes d'union se sont diversifiées et les familles monoparentales ou recomposées se sont développées. Toutes les catégories socio-professionnelles sont concernées. Un chiffre, souligné par l'avis, vient tempérer cette mosaïque de configurations : 75 % des enfants mineurs vivent avec leurs deux parents.

Ainsi, et contrairement aux *a priori*, la situation familiale des jeunes enfants évolue peu en France. C'est donc pour ceux qui connaissent des difficultés que tous les moyens doivent être mis en œuvre afin de préserver leur équilibre et leur avenir.

L'intérêt de l'enfant doit primer sur toute autre considération. C'est le message principal qu'il faut retenir de l'avis et de ses préconisations.

Les membres du groupe de l'agriculture se sont prononcés individuellement en fonction de leurs sensibilités respectives.

Artisanat

Au-delà de ses transformations au cours des cinquante dernières années, toutes les études montrent que la famille reste une valeur fondamentale pour nos concitoyens.

Les incertitudes sur l'avenir, dans un contexte de mutations et de crise économique, contribuent à renforcer les attentes à son égard, en tant que refuge et vecteur de solidarités intergénérationnelles.

Le secteur de l'artisanat partage ces valeurs, car la famille y occupe une place importante.

L'avis nous montre que, face aux évolutions sociétales de la famille, les politiques publiques se sont adaptées pour prendre en compte des situations de plus en plus diverses.

C'est ainsi que des réponses ont été apportées aux attentes et aux besoins nouveaux, afin, notamment, de favoriser l'aspiration des femmes à concilier vie familiale et vie professionnelle, ou d'aider les familles monoparentales touchées par la précarité.

Comme le souligne l'avis, cet accompagnement des familles par les politiques publiques est encore attendu :

- pour mieux répondre aux besoins des familles en matière de garde d'enfant ;
- pour faciliter le recouvrement des pensions alimentaires en cas de séparation ;
- pour favoriser la résolution amiable des conflits familiaux ou l'organisation du droit de visite et d'hébergement de l'enfant après un divorce.

L'avis nous rappelle également que les politiques publiques ont un rôle régulateur, à travers la réglementation et le contrôle du juge, face à certaines évolutions liées aux transformations sociétales de la famille.

Ainsi, le recours à l'Assistance médicale à la procréation reste strictement encadré, et la Gestation pour autrui est interdite en France, comme contraire à l'ordre public.

Pour autant, des interrogations légitimes se posent aujourd'hui, du fait notamment de la diversité des législations applicables selon les pays et de pratiques transfrontalières de procréation, mais aussi de la reconnaissance de nouveaux modes d'union pour les couples.

À juste titre, l'avis souligne qu'il n'est pas du rôle du CESE de se prononcer sur le bien-fondé d'une éventuelle adaptation de la réglementation française en matière de procréation médicalement assistée.

En revanche, il présente le mérite de poser clairement les questions à la fois nombreuses et complexes que cela soulève, principalement en termes d'établissement de la filiation de l'enfant.

Pour l'artisanat, l'avis apporte ainsi une contribution objective et neutre au débat public sur les évolutions contemporaines de la famille, tout en rappelant son attachement au principe fondamental qui doit guider nos politiques publiques, à savoir l'intérêt de l'enfant.

L'artisanat tient à remercier le rapporteur pour sa constance et son écoute, malgré les désaccords et parfois les tensions qui ont marqué le déroulement des travaux.

L'artisanat a voté cet avis.

Associations

Malgré l'adaptation régulière du droit aux évolutions typologiques de la famille, il n'existe toujours pas - au travers de notre code civil - de définition de la famille. Seules des modifications du corpus juridique et de son corollaire fiscal ont institutionnalisé ces évolutions contemporaines répondant à notre culture occidentale.

Le groupe des associations partage pleinement la définition sociologique de la famille proposée par l'anthropologue Claude Lévi-Strauss comme « *une communauté de personnes réunies par des liens de parenté existant dans toutes les sociétés humaines...* ». C'est à la lumière de cette définition que le secteur associatif, en relation étroite avec les pouvoirs publics, a construit des réponses qui permettent de préserver « *l'obligation de solidarité morale et matérielle* » tout en favorisant le « *développement social, physique et affectif* » de tous les membres de la famille.

Notre groupe est particulièrement favorable aux préconisations de l'avis consistant à venir en aide prioritairement aux familles en difficulté (monoparentalité, situation de pauvreté) et à les accompagner dans l'exercice de la parentalité. Les acteurs de terrain, publics ou privés, jouent non seulement un rôle de remédiation mais aussi de prévention des situations fragilisantes.

En ce sens, les Réseaux d'écoute, d'aide et d'accompagnement des parents, créés en 1999, constituent un outil important de la politique familiale. Partenariats entre les institutions et les associations, ils facilitent le développement de synergies par la mutualisation des pratiques et des connaissances. Ils permettent ainsi la mise en réseau d'initiatives confortant les compétences des parents, dans le respect et le soutien des familles.

De nombreuses autres associations réalisent des projets permettant à des individus de conduire une vie sociale malgré des accidents de parcours familiaux : inceste, violences familiales, situation de handicap, incarcération d'un des membres, logements insalubres, décès, addictions, errance...

Cet avis n'est pas une fin en soi : en témoignent les nombreuses interrogations qu'il soulève. Chacun d'entre nous est porteur de convictions profondes et respectables sur sa représentation de la famille et sur la place qu'elle doit occuper dans la société française. Ces convictions sont importantes au point de nourrir concorde ou discorde. Certainement parce que, quelle qu'ait été notre famille, elle a été notre berceau, celui qui nous a grandi ou meurtri mais celui qui a aussi fait de nous les adultes que nous sommes aujourd'hui.

L'institution familiale va continuer d'évoluer sous des formes que nous n'imaginons peut-être pas encore. La section des affaires sociales et de la santé apporte une pierre sociale initiale à la vision universelle que représente la famille sociologique. Parmi les débats qui mériteraient d'être traités rapidement, le groupe des associations propose l'instauration d'un statut du beau-parent et l'accès à la pension de réversion aux personnes pacées.

Un grand merci au rapporteur, aux administrateurs et aux conseillers, d'avoir tenu le cap malgré les nombreuses tempêtes. Le groupe des associations a voté l'avis.

CFDT

La décision du Bureau de saisir le CESE sur le thème de l'évolution de la famille, alors que les discussions sur le mariage pour tous se tenaient devant les assemblées, n'a pas permis de traiter le sujet avec sérénité. Si le temps du rapport a été riche, éclairé par des auditions qui ont permis de faire évoluer les représentations, le travail sur l'avis s'est vite crispé sur les tensions qui ont entouré les débats et la promulgation de la loi du 17 mai 2013, autorisant le mariage aux couples de même sexe. Pour la CFDT, une saisine sur ce thème aurait mérité une approche plus constructive, avec la volonté d'en étudier les impacts sous l'angle de la justice sociale.

L'évolution législative ne prend en compte qu'un des aspects des contours de la famille, famille dont la spectaculaire transformation est à l'œuvre depuis trente ans. Ces évolutions se poursuivront avec ou sans loi. Il suffit de s'en référer aux projections de l'INSEE pour les quinze ans à venir pour en être convaincu.

L'étude portant sur « *Des ménages toujours plus petits* » retient que la baisse de cohabitation au sein des couples est une tendance lourde. Le mouvement vers une société d'individus valorisant l'autonomie de leurs choix est appelé à se poursuivre. Ces individus ne sont pas pour autant désocialisés : les enquêtes montrent un attachement persistant des Français à la famille - même si celle-ci n'est plus celle de jadis - et au travail, qui demeurent les éléments centraux de l'identité individuelle, de l'intégration et de la reconnaissance sociale.

Ces transformations nécessiteront inévitablement une évolution des relations de la famille à l'État et aux institutions sociales en s'éloignant d'une approche paternaliste pour mettre l'accent sur l'accès aux services publics, support d'émancipation.

Pour la CFDT, les modalités des politiques publiques accompagnant les évolutions de la famille devront contribuer à mieux concilier les temps professionnels, familiaux et personnels ; à développer l'offre de garde d'enfants en bas âge, et à lutter contre la précarité. Une telle approche nécessite une réforme globale de la fiscalité.

S'agissant d'une saisine de circonstance, il était difficile dans les temps impartis d'aller plus loin dans les débats. De ce fait et compte tenu du travail réalisé pour le rapport, le groupe de la CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Tout d'abord, avant d'aborder le fond de notre déclaration, je voudrais souligner tout le mérite et le courage qu'a eu Bernard Capdeville d'accepter de rapporter cet avis. Dès le départ, compte tenu des débats de société qu'ont déclenché le projet puis la loi concernant le mariage pour tous, il était évident que ce sujet aurait du mal au sein de notre section à faire consensus. Malgré les prises de position des uns et des autres, le rapporteur a fait preuve d'écoute, a essayé de prendre en compte les positions les plus consensuelles et pour cet exercice, je lui dis bravo et merci.

Mais reste le sujet, son développement et l'avis émis. J'ai participé aux débats et en relisant attentivement son contenu, un point m'interpelle qui à lui seul pose un réel problème. *Les évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politiques publiques*, tel est le sujet. L'état des lieux, excellemment bien rédigé, indique : « 75 % des enfants vivent dans une famille composée des deux parents biologiques » donc, à ce jour, la grande majorité des familles reste dans le schéma traditionnel, à savoir : un père, une mère avec leurs enfants. Mais, tout au long de l'avis, s'expriment des solutions permettant de faire « coller » la famille traditionnelle avec les autres formes de familles. Ainsi quand on pose la question de la remise en cause possible de la présomption de paternité dans les couples hétérosexuels mariés au prétexte que cette présomption ne peut avoir lieu pour des couples homosexuels, ce n'est pas acceptable. Cet avis, à de nombreuses reprises, propose de modifier les règles existantes concernant les familles au profit de nouvelles s'appuyant sur des cas sinon marginaux, du moins plus rares.

Pour la CFE-CGC, l'avis détricote la politique familiale basée sur la famille traditionnelle pour essayer de proposer une politique qui s'appuie sur de multiples exceptions. Il aurait été plus judicieux d'envisager concrètement la solution adaptée à chacune de ces situations.

La CFE-CGC a proposé un certain nombre d'amendements qui visent à prendre une position claire sur certains sujets :

Tout d'abord, la CFE-CGC demande la suppression de l'article relatif à la mission confiée à l'IGSJ de faire une étude relative au barème des pensions alimentaires en intégrant la prise en compte des difficultés des débiteurs aux revenus les plus faibles. Pour la CFE-CGC, ceci créerait un déséquilibre entre toutes les familles justifiant d'une pension alimentaire.

Il est proposé la possibilité de revoir les quotients familial et conjugal dans le cadre d'une réforme fiscale. Ce type de réforme conduit toujours à une redistribution au détriment de l'encadrement, c'est pourquoi, nous proposons la suppression totale de ce paragraphe et de le remplacer par : « Les quotients familial et conjugal sont la garantie de l'équité des familles quels que soient les revenus et qu'il ne saurait être question de remettre en cause ».

Il nous apparaît également nécessaire de remplacer certaines interrogations de la fin du titre III par des affirmations, à savoir :

- il ne faut pas remettre en cause les modes d'établissement de la filiation en France ;
- la présomption de paternité doit rester la règle pour les couples hétérosexuels mariés ;
- il faut faciliter l'accès des enfants au secret de leurs origines ;
- un statut du beau-parent est nécessaire.

À côté de ces différents points qui viennent d'être énumérés, il nous paraît également que l'Assurance maladie doit continuer à prendre en charge, comme elle le fait aujourd'hui, la PMA dans le cadre d'une stérilité médicale, mais elle n'a pas vocation à rembourser le traitement de stérilités « sociales », conséquence d'unions qui ne peuvent procréer biologiquement.

Au-delà de ce point spécifique, pour la CFE-CGC, la collectivité n'a pas à prendre en charge des choix de vie qui, de fait, amèneront vers la légalisation de la GPA avec les conséquences observées dans les pays où cette pratique est légalisée.

Enfin, les difficultés relatives à l'accueil des enfants, le travail des parents isolés, le paiement des pensions alimentaires concernent l'ensemble des personnes confrontées quotidiennement à ces difficultés et non pas uniquement les familles les plus pauvres.

Est-il encore utile de rappeler que la CFE-CGC a toujours défendu la famille et a œuvré pour toutes les avancées sociales qui répondaient aux attentes des hommes et des femmes et ce, indépendamment des conditions sociales ou de convictions religieuses. C'est pourquoi, cet avis trop centré sur des cas spécifiques, ne répond pas dans sa globalité à ses attentes. Compte tenu de ce qui précède, nos amendements n'ayant pas été pris en compte, la CFE-CGC a voté contre l'avis.

CFTC

700 000 pétitionnaires ont réclamé qu'aient lieu des débats au CESE sur les conséquences des évolutions du mariage et de la famille. Le groupe de la CFTC partage la position du Bureau sur le fait que le CESE ne pouvait s'ériger en recours d'une loi votée par une assemblée législative. Pour cette raison, nous ne pouvions en rester au seul projet de loi sur le mariage des couples de même sexe, sans traiter des problèmes qui existaient, pour beaucoup, avant cette loi.

Compte tenu de la place primordiale de la famille dans notre société, le CESE se devait de s'autosaisir.

Comment avancer vers la vérité sur les problèmes comme l'impact sur les enfants, de la précarisation du couple, de la fragilisation de la paternité, de la filiation ?

Le « désir » des parents est-il opposable à l'intérêt de l'enfant et, si oui, jusqu'où ? La structure de la famille doit-elle s'adapter aux demandes de communautés, de minorités ? Si oui, jusqu'à quel point ?

Ces interrogations méritaient bien un vrai débat.

Le passage juridique d'une famille institutionnelle stable à une famille contractuelle de plus en plus précaire, issue du désir de deux personnes, l'accès au mariage des couples homosexuels, sont des évolutions qui s'inscrivent dans le suivisme d'évolutions de la société. Qu'on y soit ou non favorables, elle entraîne des nombreuses questions particulièrement importantes : jusqu'où la loi doit-elle suivre ces évolutions ?

L'instabilité du couple qui précarise la vie affective de l'enfant, la disparition de l'altérité sexuelle des parents dans certaines familles, la recomposition familiale avec la multiplication des parents, l'écart grandissant entre parentalité biologique, parentalité vécue et parentalité légale, pour ne citer que ces questions, méritaient d'être regardées en profondeur.

N'y a-t-il aucune incidence pour l'enfant de ne pas avoir de père ou de mère, ou d'en avoir plusieurs, en devant distinguer entre parents biologiques et ceux qui l'élèvent ? Certains prétendent que ça n'a pas d'importance, alors pourquoi ne pas regarder de plus près la réalité ?

Dans le même temps, nombre de femmes se trouvent abandonnées avec les enfants dans une situation extrêmement difficile, autre effet pervers de la fragilisation du couple. Doit-on se contenter d'en limiter les conséquences ?

La famille est le premier lieu de l'éducation, de l'apprentissage de la solidarité, de la confrontation à l'altérité. Cela pose une autre question : est-il possible de développer une politique efficace de lutte contre l'échec scolaire, contre la délinquance, pour plus de solidarité sans pouvoir s'appuyer sur le rôle irremplaçable de la famille ?

À un moment où on constate le mal-être grandissant de la jeunesse, traduit par le développement de conduites addictives voire, de suicides, il est important de se poser la question de l'impact de la précarité familiale sur l'enfant ou les conjoints.

Cela entraîne l'interrogation : que faire ou ne pas faire ?

Si les politiques publiques peuvent jouer un rôle sur les discriminations, les solidarités, l'équilibre alimentaire, la morale laïque et bien d'autres sujets, pourquoi pas sur le problème de la précarisation et du délitement de la famille par rapport aux conjoints et aux enfants ?

Comment articuler ce rôle avec le respect de la liberté des parents ?

Sur les sujets que nous avons traités, nous n'avons pas été au bout de nos positions. Si, par exemple, nous approuvons le refus législatif de la GPA, pourquoi ne pas faire de propositions ou dire notre refus du contournement de la loi par le recours à des mères porteuses à l'étranger ? Nous posons, certes, des questions, mais sans les traiter.

Notre groupe prend en compte le travail qui a été effectué. Néanmoins, celui-ci reste trop loin du débat de société qu'espéraient les pétitionnaires et notre groupe.

C'est la raison pour laquelle le groupe de la CFTC n'a pas voté l'avis.

CGT

Les politiques publiques doivent s'adapter aux évolutions de la famille pour les orienter dans le sens du bien-être de l'enfant et de la famille.

Nous voyons dans ces évolutions, l'engagement des femmes pour l'égalité dans le travail et la société, pour leur émancipation du modèle patriarcal de la famille. Les rapports dans les couples se dégagent des contraintes économiques et archaïques pour se fonder

davantage sur les sentiments. Le droit au mariage de personnes de même sexe participe de ce mouvement. Notre société doit se réinterroger sur les concepts de droit, de devoir, d'égalité, de solidarité, alors qu'avec la crise, la précarité, la pauvreté touchent d'abord les femmes comme le démontre l'étude récente de la Délégation aux Droits des Femmes et à l'Égalité du CESE.

Pour la CGT, la question de la réforme du quotient familial et conjugal doit être abordée dans le cadre d'une réforme globale de notre système fiscal, voire du financement de la Sécurité sociale.

Le principe du quotient familial est de garantir que l'impôt est équitablement réparti entre des familles de tailles différentes et de niveaux de vie équivalents.

Or, l'économie d'impôt qu'il permet fait débat, car elle croît proportionnellement aux revenus du fait de la progressivité du barème d'imposition. Appréciation à nuancer car la progressivité augmente aussi l'impôt.

Le quotient conjugal lui, est critiqué, parce qu'il reposerait sur une vision patriarcale décourageant le travail salarié des femmes. Son impact sur l'emploi des femmes dans un contexte de crise est difficile à mesurer. Faut-il modifier le système de l'impôt pour l'asseoir sur la personne ? S'agirait-il alors de substituer l'autonomie de chacun aux solidarités conjugales ou d'articuler solidarités conjugales familiales et besoin d'autonomie ?

Ces questions nécessitent des travaux approfondis.

L'aide médicale à la procréation a fait vaciller les représentations de la filiation par la possibilité de l'établir à partir de dons de gamètes.

Étudiant l'extension de l'AMP aux couples homosexuels, l'avis suggère d'introduire dans notre droit une procédure de reconnaissance parentale qui ne puisse être contestée en justice. Une telle procédure ne créerait-elle pas une rupture d'égalité entre les couples hétérosexuels et homosexuels ?

Notre groupe considère que le problème posé ne relève pas d'une inégalité d'ordre social mais d'une différence biologique. La loi, en la prenant en compte, instituerait non une inégalité de droit mais une plus grande équité entre les citoyens.

Choisir cette voie permettrait ensuite de s'inscrire dans les principes d'égalité des droits de la Sécurité sociale.

Les nouvelles possibilités offertes en matière de procréation doivent cependant trouver leur limite dans le refus d'une marchandisation du corps de la femme.

La CGT a voté l'avis.

CGT-FO

Les évolutions des mœurs, la perte de l'influence de la religion ou encore l'émancipation de la femme en lien avec l'augmentation de l'activité féminine, sont autant de facteurs qui ont touché notre société durant le siècle dernier et qui ont eu un impact considérable sur la notion même de famille.

À la famille au sens large, caractérisée par la cohabitation de plusieurs générations, a succédé la famille composée des seuls parents et enfants. Des formes différentes se sont ajoutées dans lesquelles la notion de choix individuel a pris une plus grande part. Face à ces mutations, il était ainsi évident que le CESE s'autosaisisse des conséquences des

évolutions contemporaines de la famille, cette dernière étant plus que jamais au carrefour de nombreuses politiques publiques et d'un grand nombre de thématiques sociales.

Une des caractéristiques importantes soulignée par l'avis et le rapport est la progression rapide du nombre de familles monoparentales en France comme en Europe, faisant de la monoparentalité une réalité sociale et non une exception. La précarité économique mais également la précarité psychologique qui ressortent de cette forme de vie familiale nécessitent une meilleure prise en compte par les politiques publiques de leur situation, que ce soit, comme le préconise l'avis, par une augmentation de l'offre en matière d'accueil de jeunes enfants ou par un meilleur accès aux formations professionnelles.

L'autre évolution notable est la place de l'homme au sein de ces nouvelles formes familiales qui est en plein bouleversement, comme l'a montré l'augmentation du nombre de monoparents masculins ou encore les difficultés rencontrées pour une meilleure parité, notamment en cas de séparation. Pour Force-ouvrière, les solutions doivent systématiquement donner la priorité à l'intérêt de l'enfant tout en permettant à chacun des parents d'assumer pleinement ses responsabilités. C'est sous cet angle que la garde alternée doit être envisagée.

Les droits sociaux sont également impactés par les évolutions de la famille et pour Force-ouvrière, le versement de la pension de réversion doit être étendu au-delà des seules personnes mariées, notamment aux partenaires pacsés.

Enfin, le groupe FO tient à souligner que le CESE n'a pas vocation à s'exprimer autrement que sur leurs implications économiques, sociales et environnementales, sur des sujets dont les dimensions psychologiques ou médicales, par exemple, peuvent être déterminantes. Il tient cependant à féliciter grandement le travail et la détermination du rapporteur, qui a su, tout au long des travaux, respecter notre cadre tel que l'avait d'ailleurs défini le Bureau ainsi que l'équipe administrative pour sa patience et sa disponibilité. Aussi, le groupe FO a voté l'avis.

Coopération

Après des débats houleux sur le mariage pour tous et sur la pétition citoyenne qui lui était destinée, le CESE s'est autosaisi fort habilement d'un sujet voisin sur les évolutions contemporaines de la famille. Il fallait bien du courage au rapporteur pour s'emparer d'un tel sujet dans un tel contexte. Des prises de positions passionnées et souvent clivantes n'ont pas facilité la tâche, et au final beaucoup de conseillers restent insatisfaits, et bien-sûr pour des raisons radicalement opposées.

Si nous avons apprécié la qualité de l'état des lieux et la place de l'intérêt de l'enfant au cœur de l'avis, nous aurions aimé des prises de position plus claires sur les sujets sensibles.

Ainsi, l'avis aurait-il pu traiter séparément les politiques publiques destinées à accompagner les mutations sociales ou au contraire celles destinées à les provoquer : celles qui réparent, et celles qui organisent la prévention.

La politique familiale et ses résultats, que beaucoup de pays nous envient, encouragent les familles en organisant une solidarité horizontale des contribuables sans enfant vers les familles avec enfants. La progression du travail féminin, sans altérer le taux de fécondité des Françaises, a été rendue possible grâce à des dispositifs fiscaux et au développement de modes de garde pour les jeunes enfants. La politique familiale demeure notre plus bel

atout pour les générations futures et pour la préservation de notre système de retraite par répartition, puisqu'à l'heure de la retraite l'effort des familles avec enfants profite à toutes les personnes sans enfant. Il ne faut pas la mettre en péril.

Que souhaitons-nous soutenir par nos politiques sociales ? La famille, dans sa diversité, constitue une valeur fondamentale et un facteur d'équilibre dans notre société traversée par des difficultés sans précédent. Soyons vigilants à ce que la valeur consommation, ou une approche strictement individualiste ne viennent pas dérégler notre cohésion sociale.

Enfin, le sujet sur lequel le CESE était attendu, les conséquences d'un élargissement éventuel de l'AMP et de la GPA. L'avis s'est le plus souvent limité à poser des questions, ou à s'en remettre à une saisine future après que le CCNE, récemment remanié, aura donné sa position au plan éthique.

L'avis aurait pu alerter les pouvoirs publics sur le bouleversement considérable que représenterait la prise en charge de l'infertilité sociale grâce à l'AMP ; quant à la GPA, le rappel fondamental de la non-marchandisation du corps humain inscrit dans nos Code civil et pénal aurait dû être sans équivoque, sans s'abriter derrière la récente décision de la Cour de Cassation.

Au regard de ce qui se passe dans d'autres pays, comment ne pas dénoncer le risque déjà perceptible d'eugénisme dans les contrats passés avec les mères porteuses ? Comment ne pas voir que c'est la misère qui conduit ces mères à porter des enfants non voulus en vue de leur adoption par des couples aisés ?

Peut-être nous aurait-il fallu plus de temps, d'auditions, de débats, pour nous prononcer sur des positions plus tranchées et ambitieuses, quelles qu'elles soient et pour lesquelles une majorité aurait bien pu se dégager. Malgré un travail conséquent, la déception prédomine.

Le groupe de la coopération a voté en conscience.

Entreprises

L'avis présenté aujourd'hui est un sujet de société très complexe concernant les évolutions de plus en plus importantes de la famille française, qui ont débuté progressivement à la fin de la deuxième guerre mondiale.

Petit à petit, trois changements majeurs se sont développés :

- les femmes sont entrées progressivement puis massivement dans le monde du travail ;
- les divorces sont de plus en plus nombreux et ont accentué les problématiques en matière de politique familiale, comme l'insuffisance de l'offre d'accueil de la petite enfance et l'accompagnement des familles monoparentales. Ces sujets ont été largement pris en compte par l'avis ;
- la contraception médicamenteuse a diminué progressivement le nombre d'enfants dans les familles.

La loi votée récemment sur le mariage de personnes du même sexe constitue un nouveau développement du droit de la famille qui pose de nombreuses questions en matière de politiques publiques.

Le groupe des entreprises ne rentrera pas dans le détail des évolutions contemporaines de la famille qui ont été bien mises en avant par le rapporteur. Nous tenons à souligner la

qualité de son travail. Il a été le seul à se dévouer pour répondre à la demande du bureau et a su œuvrer efficacement dans un contexte difficile.

Chacun d'entre nous a sa propre sensibilité sur les questions attachées à la famille. De plus, nos entreprises sont indirectement impactées puisque, sans pour autant avoir à porter de jugement, les considérations liées aux changements sociétaux doivent être *de facto* prises en compte par les entreprises.

Par contre, les entreprises sont plus directement concernées par le financement de la politique familiale et, à ce titre, nous ressentons un véritable impact des évolutions de la famille sur nos structures.

Les prestations versées par la branche famille de la Sécurité sociale ont un caractère universel. Or, elles restent majoritairement financées par les entreprises *via* une cotisation patronale de 5,4 % totalement déplafonnée.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics se sont engagés récemment à revoir le financement de la branche famille pour alléger le coût du travail qui a dégradé la compétitivité-prix des entreprises françaises. Des arbitrages sont attendus dans le dernier trimestre 2013.

Nous aurions vivement souhaité que cette dimension figure dans l'avis qui est présenté aujourd'hui. Mais, malgré notre demande insistante, cela n'a pas été le cas.

Sans entrer dans un débat de fond qui nous aurait permis de nous demander s'il est vraiment légitime que les entreprises financent la majeure partie de la politique familiale française, nous aurions au moins pu acter le fait que les pouvoirs publics s'engageaient à revoir son financement.

Il s'agit pour nous, une fois de plus, d'une occasion manquée. D'autant plus que l'avis fait des propositions qu'il reste à financer.

Malgré toutes ces réticences, dans un esprit constructif et parce que nous avons apprécié le travail du rapporteur, le groupe des entreprises s'est abstenu.

Environnement et nature

Le CESE avait été destinataire d'une pétition citoyenne qui n'était pas recevable en l'état. Dans ce contexte, notre assemblée avait décidé de s'autosaisir du sujet qui nous est présenté aujourd'hui *Les évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politiques publiques*.

Les auditions nous ont permis de mesurer que, indépendamment de la loi du 17 mai 2013, les évolutions sociétales des dernières décennies posent des questions fondamentales. Les politiques publiques semblent ne pas en avoir pris toute la mesure. Les interrogations entourant la PMA et l'adoption, le désir d'enfant d'un couple stérile ou de même sexe, les risques de marchandisation de l'enfant, existaient de fait bien avant la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe.

L'avis sur lequel nous avons à nous prononcer a le mérite de mettre en lumière de nombreuses questions, souvent avec pertinence, et notamment pour tout ce qui a trait à la filiation. Cependant, sur un sujet de cette nature, le CESE pouvait-il se contenter d'interpeller sans proposer ? Notre groupe considère que le CESE avait le devoir d'aller plus loin afin de répondre mieux à sa mission d'éclairage des politiques publiques.

Nous remercions le rapporteur pour avoir mené ce travail délicat. Mais, soucieux du rôle que notre assemblée devait jouer au sein de ce débat, rôle que cet avis ne nous semble pas endosser suffisamment, notre groupe s'est abstenu.

Mutualité

Le groupe de la mutualité tient, en tout premier lieu, à saluer le travail du rapporteur qui a su garder le cap sur un sujet abordé dans un contexte tellement passionnel que la raison a souvent fait défaut aux cours des échanges et des débats.

Il regrette que ce climat ne nous ait pas permis d'élaborer un avis qui aurait embrassé l'ensemble des évolutions auxquelles nous sommes confrontés et qui touchent directement les familles, comme la question des solidarités intergénérationnelles, l'allongement de la durée de vie ou le logement...

Comme le souligne la contribution du Commissariat général à la stratégie et à la prospective dans le cadre de la réflexion sur « *la France dans dix ans* » : « *tous les indicateurs amènent à anticiper que la spectaculaire transformation à l'œuvre depuis trente ans se poursuivra dans la décennie à venir, avec l'augmentation du nombre des divorces, des unions libres et des familles monoparentales* ». Elle souligne également, du fait de ces évolutions, la question sous-jacente du « *soutien aux populations fragilisées et paupérisées, au premier rang desquelles les femmes et les enfants* ».

En effet, toutes les études soulignent le risque de précarisation aggravé auquel sont confrontées les mères isolées. Les ruptures d'union sont à l'origine des trois-quarts des situations de monoparentalité, dans près de 9 cas sur 10, la mère a la charge principale de l'enfant et 52 % des enfants en situation de précarité vivent au sein d'une famille monoparentale.

Au-delà des propositions formulées dans l'avis sur ce dernier point, le groupe de la mutualité tient à rappeler le travail de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité sur « Femmes et précarité ». Ces deux textes du CESE insistent sur l'accompagnement et le soutien des mères isolées à travers, notamment, un accès à la formation et au retour à l'emploi favorisé, des moyens adaptés pour un accueil des enfants facilité, des dispositifs d'aide à la parentalité ainsi qu'une clarification des règles pour le recouvrement des pensions alimentaires. Le groupe de la mutualité approuve l'ensemble de ces préconisations.

Le besoin d'accompagnement des familles tout au long de leur parcours de vie est important, en particulier à travers la conciliation vie familiale/vie professionnelle.

Les mutuelles de la Mutualité française se sont attachées à répondre à ces préoccupations dans le cadre de l'élaboration de guide de la parentalité ou bien dans le cadre d'actions spécifiques d'éducation à la santé et d'accompagnement des parents.

Enfin, le groupe de la mutualité rappelle qu'il appelle de ses vœux une adaptation des politiques de santé et de protection sociale pour un système plus efficient et pérenne, qui répondrait aux nouveaux enjeux de la société : l'évolution des familles en fait partie et doit nous guider pour avancer sur la voie du progrès social.

Si le groupe de la mutualité regrette que le contexte n'ait pas permis une analyse plus globale et plus prospective de l'évolution de la famille, il a néanmoins voté l'avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Notre groupe reconnaît que l'avis qui est proposé au vote aujourd'hui est un texte objectif, qui n'a pas cédé aux pressions visant à ne traiter que les enjeux relatifs au mariage des personnes de même sexe ou la « mise en danger » d'un modèle familial traditionnel, en cela nous saluons le travail du rapporteur qui a accepté cette tâche compliquée et dont la recherche d'équilibre a été réelle tout au long des travaux en section.

Cependant, le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse a décidé de s'abstenir pour les raisons suivantes :

Si le constat a le mérite d'être objectif, il demeure, selon nous, insuffisamment documenté et n'apporte pas de réponse susceptible d'éclairer la décision publique, ce qui est pourtant le rôle du CESE. Si nous nous satisfaisons de voir la PMA et la GPA traitées dans l'avis, nous ne pouvons nous satisfaire de simples interrogations, qui, par ailleurs, ne sont pas toujours posées de façon neutre. Il nous semble que la présentation d'une évaluation financière un peu solide et qu'une comparaison internationale beaucoup plus approfondie auraient pu contribuer à une réflexion nationale dont on voit aujourd'hui la peine à avancer.

D'autre part, les droits des enfants ne se résument pas aux liens génétiques qu'ils peuvent avoir avec des personnes. Leur droit est celui de grandir dans un environnement affectif et sécurisé, dans de bonnes conditions. La réelle prise en compte du droit des enfants aurait, selon nous, nécessité que l'on apporte une réponse plus satisfaisante aux enfants nés d'une GPA pratiquée à l'étranger, quoi que l'on pense du recours à cette technique. Il aurait également été important que l'on ait une réflexion approfondie sur les enfants adoptables en France. Notre groupe a plusieurs fois demandé que notre assemblée se saisisse de l'ASE, dont chacun sait que les résultats sont pathétiques.

Enfin, notre groupe regrette alors qu'une réflexion avait été initiée par la section au début de ses travaux sur l'opportunité d'un redéploiement du quotient familial en faveur des jeunes majeurs, celle-ci ait tout simplement été supprimée du texte. Le rapport rappelait la nécessité de tenir compte des nouveaux âges de la vie, il n'en reste quasiment rien dans l'avis. Il s'agit pourtant à notre sens d'une des évolutions majeures touchant la « famille contemporaine ». De la même façon que la question de la jeunesse a été écartée, celle du vieillissement de la population n'a pas connu le développement qu'elle aurait mérité. En effet, préconiser la rédaction d'un avis de suite sur la dépendance ne nous semble pas répondre pas à l'urgence du défi auquel nous allons faire face.

Même si l'on a pleinement conscience des difficultés que cela implique, il n'est pas satisfaisant pour notre assemblée de sans cesse remettre à des travaux ultérieurs les questions les plus sensibles et les plus déterminantes pour l'avenir de notre société.

Outre-mer

En Outre-mer, sans doute encore davantage qu'en métropole, la famille est le lieu essentiel de socialisation de nos sociétés. Elle est caractérisée en particulier par le phénomène marqué des familles monoparentales et des unions libres, la présence plus durable des enfants au sein de la famille, une fécondité souvent précoce et supérieure à la moyenne, notamment hors mariage. À cela, il faut ajouter des enjeux démographiques majeurs avec, pour certaines collectivités, un vieillissement accéléré de la population.

L'enquête « Migrations Famille et Vieillesse » menée récemment par l'INED a permis - uniquement pour quatre départements d'Outre-mer - de mettre en évidence ces importantes réalités démographiques et familiales méconnues, parfois en contradiction avec les représentations collectives. Il faut toutefois rappeler qu'elle ne suffit pas à pallier l'absence d'enquête famille récente et d'indicateurs fiables sur les réalités sociodémographiques dans la plupart des collectivités d'Outre-mer. Cette situation explique en grande partie les difficultés d'application des politiques publiques dédiées à la famille. Le groupe de l'Outremer tient à rappeler l'urgence de se doter de véritables outils statistiques à la hauteur des enjeux, afin que les meilleurs arbitrages politiques et financiers soient rendus, concernant les politiques publiques à mettre en œuvre dans ces domaines.

L'avis aurait pu insister sur ce point fondamental. Alors même que son élaboration fut parfois difficile, il a le mérite de dresser un état des lieux synthétique des différentes situations, types d'union, droits et devoirs des partenaires tout en gardant comme fil conducteur l'intérêt de l'enfant. Il pose les bonnes questions sur certains sujets délicats tels que les conséquences sur la filiation des nouvelles formes de procréation.

De manière générale, l'avis ne fait pas de véritables propositions sur la plupart des thèmes abordés. Mais face à la complexité juridique de certains de ces sujets, avions-nous la capacité individuelle et collective d'élaborer des recommandations abouties ? Certainement pas. En outre, les questions liées au recours à la PMA en dehors des cas actuellement autorisés par la loi relèvent surtout du champ de compétence du Comité consultatif national d'éthique.

Le groupe a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

Mme Gard : « En relisant l'avis qui nous intéresse aujourd'hui, dont j'approuve globalement les recommandations, j'ai quand même ressenti une certaine inquiétude. Comment se fait-il que nous soyons capables, à intervalles réguliers depuis des décennies, de pointer du doigt les failles de notre démocratie en matière sociale, économique, culturelle, etc. et de recommencer encore et toujours à faire à peu près les mêmes constats et les mêmes propositions ?

Par exemple, l'avis note que le nombre de familles monoparentales a doublé depuis le début des années 1980 et que, parmi elles, beaucoup éprouvent de grandes difficultés dans leur vie quotidienne. Et l'avis rappelle que, grâce aux transferts sociaux et fiscaux, un tiers seulement de ces familles se situent sous le seuil de pauvreté, alors que sans ces transferts, elles seraient 46 % sous le seuil de pauvreté.

Et alors ? Ai-je envie de dire. Est-ce là notre ambition de ramener de 46 % à 33 % le nombre de familles monoparentales vivant sous le seuil de pauvreté ? Et que deviennent les 33 % ? Est-ce là notre ambition de créer encore et encore des dispositifs pour « tenter d'atténuer les situations de pauvreté » ? Nous n'en verrons jamais le bout tant que nos politiques publiques - évolutions contemporaines ou non - ne prendront pas en compte, dès leur conception, l'ensemble des citoyens, des plus nantis aux plus démunis. Les dispositifs de soutien ne peuvent être efficaces que lorsque les besoins de base sont assurés pour toutes les personnes et familles sans exception. Or, ce n'est pas le cas aujourd'hui, et votre avis, Monsieur le rapporteur, a le mérite de le reconnaître, même si c'est parfois de manière un peu implicite.

Dans le chapitre de l'avis intitulé *Prévenir les situations de paupérisation des familles*, il est préconisé de favoriser l'activité professionnelle des parents et de renforcer les politiques permettant aux jeunes femmes de se former et de s'insérer sur le marché du travail. A priori, rien à redire. Sauf que la formation et la qualification professionnelle sont d'abord de la responsabilité de l'école et que, s'il faut renforcer quelque chose évolutions contemporaines ou non - c'est bien la nécessité pour l'école de former réellement les jeunes. Si notre pays n'avait pas accepté que, chaque année, depuis des décennies, des dizaines de milliers d'enfants entrent en sixième sans maîtriser la lecture, l'écriture et le calcul et que des dizaines de milliers de jeunes sortent du système scolaire sans aucune qualification, en serions-nous là aujourd'hui ? D'autre part, pourquoi présenter la formation et l'activité professionnelle des parents en difficulté comme une manière de *prévenir leur paupérisation*, alors que c'est tout simplement, pour eux comme pour tous, un droit et une façon de se réaliser dans la vie ? Nous viendrait-il à l'idée de dire à un apprenti maçon ou à un étudiant en médecine qu'ils se forment pour prévenir leur paupérisation ?

Monsieur le rapporteur, je voterai votre avis ».

Mme du Roscoät : « Elisabeth Guigou ministre de la justice était, je pense, sincère le 3 novembre 1998, lorsqu'elle proclamait lors du débat sur le Pacs *« mon refus de l'adoption pour des couples homosexuels est fondé sur l'intérêt de l'enfant »*, elle fustigeait ceux qui disaient que ce texte n'était qu'une première étape ! Hélas, la loi de mai 2013 a prouvé qu'elle se trompait.

Je suis également persuadée que la grande majorité d'entre vous qui êtes opposés à la PMA, en dehors des situations médicales, et à la GPA, pensent comme elle, que ces évolutions ne nous seront pas imposées.

J'aimerais que vous ayez raison, mais les faits, les jurisprudences qui s'accumulent, le mot mariage qui ouvre, à lui seul, des droits devant la Cour européenne, prouvent qu'il n'en est rien.

J'avais voté le projet sur cette affirmation du rapporteur « la situation issue du mariage pour tous ne sera pas écartée puisqu'elle est à l'origine de cette saisine ».

Le refus systématique au nom d'un « hors périmètre » brandi de façon systématique, l'opposition souvent hostile à mes tentatives multiples d'étude des conséquences possibles, à savoir la PMA et la GPA, m'ont profondément choquée, attristée...

J'avais fait confiance, or l'avis a été censuré.

Le Bureau s'était autosaisi après avoir refusé la pétition des 700 000 personnes, non pour répondre directement à la question posée, mais pour examiner les conséquences d'une loi qui remettait en cause les fondements même de notre société.

L'avis qui est présenté aujourd'hui consacre un tout petit chapitre au financement par la Sécurité sociale d'une extension de la PMA. Par contre, il évacue le problème de fond, n'a pas fait place à la démocratie et à l'expression de nos différences.

Notre institution était tout à fait habilitée à traiter le sujet et non pas le seul comité d'éthique, sinon comment expliquer que Mme la ministre Dominique Bertinotti ait sollicité une contribution des Associations familiales catholiques, de l'UNAF, pourquoi at-elle demandé un rapport à Mme Irène Théry ?

Certes, l'on trouve des choses intéressantes dans l'avis, nous nous sommes largement penchés sur la situation préoccupante des familles monoparentales... mais nous n'avons pas répondu à la question au cœur des préoccupations d'un grand nombre, à savoir : le droit des enfants et non le droit à l'enfant.

Avec l'extension de la PMA et la mise en place de la GPA, les droits et l'intérêt supérieur de l'enfant sont ainsi sacrifiés au profit de l'intérêt des adultes, or, un enfant n'est pas un objet, ni un projet, mais une personne. Ni les nouvelles techniques de procréation, ni les innovations juridiques ne doivent aboutir à légitimer la «fabrication» délibérée d'enfants adoptables pour la seule satisfaction du désir des adultes.

Il était de notre devoir d'alerter le gouvernement sur ce sujet, nous avons failli !

Je ne veux pas que dans quelques années, sans doute bien plus vite... je me dise «si j'avais su».

Maintenant vous savez !

Je voterai contre cet avis ».

UNAF

Si l'origine de ce travail, à l'initiative du Bureau, a pu trouver quelques liens avec la pétition déposée au CESE, les échanges au sein de la section des affaires sociales et de la santé ont permis de s'affranchir de celle-ci pour objectivement décrire, recenser, analyser la réalité de la famille aujourd'hui. Les statistiques sont là pour nous rappeler que 75 % des enfants mineurs vivent avec leurs deux parents mais aussi que 19 % des familles sont des familles monoparentales avec un cumul de vulnérabilités pour certaines d'entre elles et enfin que 6 % des familles sont des familles recomposées.

Le groupe de l'UNAF partage bon nombre des recommandations visant à prévenir les situations de paupérisation des familles mais il alerte sur la frontière, de plus en plus fragile, qui existe entre politique familiale et politique sociale. L'UNAF est attachée au maintien d'une politique familiale universelle à destination de toutes les familles. Un redéploiement systématique des prestations et des services vers les familles les plus en difficulté modifie en profondeur les objectifs assignés à une politique familiale, qui garantit une natalité que nos voisins européens nous envient et un taux d'activité féminin élevé.

L'avis s'est construit au fil des séances pour alimenter le débat, qui s'ouvrira avec le futur projet de loi sur la famille annoncée pour 2014. Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples, l'avis rappelle tout le bénéfice qu'il y a à tirer d'une politique de prévention conduite au travers des réseaux d'écoute, d'aide et d'accompagnement des parents - les REAAP. Plus loin, sur la question de la résidence alternée, le CESE défend l'autonomie du juge pour chaque cas d'espèce et s'oppose à une résidence alternée systématique ou encore à parité entre les deux parents.

Sur la dernière partie de l'avis relative aux nouveaux questionnements suscités par certains progrès de la médecine ou par certaines évolutions sociétales, certains reprocheront sans doute l'absence de préconisation, voire de prise de position, mais une autre lecture de cette partie est possible et c'est celle que fait le groupe de l'UNAF. Les questionnements ainsi posés, avec leurs conséquences mises en perspective sont autant de limites, de points de vigilance, qui doivent faire l'objet d'un débat public avant toute inscription dans la loi de nouvelles dispositions. Pour ne prendre qu'un exemple, celui du statut du beau-parent : l'avis démontre que notre droit est suffisamment complet pour répondre à la plupart des situations, dans le strict respect des droits de la filiation et toujours dans l'intérêt de l'enfant.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

L'avis présenté ce jour fait suite à un certain nombre de débats sur l'adoption de la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes du même sexe.

Pourtant, ce texte de loi comble un vide juridique pour tenir compte de l'évolution de notre société. Le législateur se doit d'ouvrir à tous ses citoyens les mêmes droits, quels que soient le choix et le mode de vie de chacun. Des évolutions sont constatées tous les jours et il ne peut y avoir de retour en arrière. Les familles sont multiformes et la société ne peut nier aucune de celles-ci. Ne pas les reconnaître serait discriminatoire et contraindrait les familles à la clandestinité ou à aller chercher ailleurs une réponse adaptée à leurs souhaits.

Le mariage est un contrat entre deux personnes qui s'engagent réciproquement et à qui la société doit ouvrir des garanties pour sécuriser les différents modes de vie. Il n'y a pas, dans ce type de contrat, de précision du genre.

Cette loi ne crée pas de droits nouveaux, elle n'instaure pas de nouvelles garanties sociales différentes pour les couples de même sexe. Elle ouvre simplement les droits à toutes et tous et ce, quelle que soit leur orientation sexuelle. Les droits seront donc ouverts quels que soient les modes de vie des personnes, tant au niveau de l'adoption qui était déjà accordée aux personnes célibataires, des droits à pension, en particulier l'attribution des majorations de durée d'assurance. Certes, il faudra prendre l'habitude d'enrichir notre langage et de bien développer la notion de parents qui implique aussi la notion de coresponsabilité.

Cette loi, même si elle ne résout pas tout, contribue à plus d'égalité de traitement, plus d'équité.

Aussi, l'avis intitulé *Les évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politiques publiques* devrait-il enrichir le débat pour trouver des solutions adaptées aux différents types de familles. Les travaux du Haut conseil de la famille, actuellement en cours, doivent aussi apporter des éléments sur les différentes formes de familles, afin de remplir le même objectif au niveau de l'implication des politiques publiques. Peu d'études récentes donnent une photographie exacte de la situation des différentes formes de familles.

L'UNSA considère qu'un fil conducteur et non un constat, aurait rendu cet avis plus fort ; aussi pointons-nous quelques sujets à approfondir pour adapter davantage les politiques publiques à l'évolution des différents types de famille sans les stigmatiser.

Certes, les politiques publiques sont là pour apporter des aides aux familles les plus vulnérables mais il conviendrait de ne pas stigmatiser certains types de familles, en particulier les familles monoparentales. Effectivement, 32,2 % des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale sont en-dessous du seuil de pauvreté mais le rapport se devrait d'être plus audacieux dans les préconisations. Le focus sur la situation des départements d'Outre-mer est intéressant mais la situation impose d'elle-même une étude plus approfondie et des mesures spécifiques.

L'État, compte tenu du fort taux de défaillance constaté en 1985, a développé des outils pour aider les familles à faire respecter leurs droits, en particulier en matière de recouvrement des pensions alimentaires. Cependant, avant de développer davantage le système judiciaire, il conviendrait d'analyser les raisons d'un fort taux (40 %) d'impayés de pensions alimentaires. Ce taux n'a pas dû diminuer compte tenu de la crise économique. Ne faudrait-il pas travailler sur des systèmes prenant le relais, le temps d'analyser la situation du débiteur, plutôt que de développer immédiatement des procédures judiciaires ?

Au détour d'un paragraphe, la question de la réforme du quotient familial et du quotient conjugal est posée. L'UNSA souhaite une réflexion plus large depuis longtemps. En effet, la nécessité d'une réforme fiscale est de plus en plus prégnante et permettrait ainsi plus de lisibilité, de justice et d'équité en matière de contribution des citoyens à la solidarité nationale.

La procréation médicalement assistée et la gestation pour autrui sont des questions de société qui relèvent du Comité consultatif national d'éthique (CCNE). D'ailleurs, la rédaction du texte laisse entrevoir l'embarras du rédacteur car tout est formulé sous forme d'interrogations. Seule la partie concernant le statut du beau parent comporte une réponse que l'UNSA partage.

Même si l'UNSA considère cet avis insuffisamment précis, car il ne faut pas bâtir des dispositifs sans tenir compte du bien-être des bénéficiaires, en particulier les enfants, l'UNSA souhaite encourager ce type de démarche visant à enrichir la réflexion sur les évolutions de la société pour adapter les politiques publiques. Dans ce contexte, l'UNSA a émis un avis favorable.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis
présenté par Bernard Capdeville, rapporteur

Nombre de votants	176
Ont voté pour	104
Ont voté contre	19
Se sont abstenus	53

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 104

<i>Agriculture</i>	MM. Barrau, Bastian, Mme Bonneau, MM. Brichart, Pelhate, Mmes Serres, Sinay.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, MM. Bressy, Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Griset, Martin.
<i>Associations</i>	M. Allier, Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Leclercq, Mme Prado.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Briand, M. Duchemin, Mme Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Pichenot, M. Quarez.
<i>CGT</i>	Mmes Crosemarie, Cru-Montblanc, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, M. Durand, Mmes Farache, Geng, Hacquemand, MM. Mansouri-Guilani, Marie, Michel, Prada, Rabhi, Teskouk.
<i>CGT-FO</i>	Mme Baltazar, M. Bellanca, Mme Boutaric, M. Chorin, Mme Fauvel, M. Hotte, Mme Millan, M. Nedzynski, Mme Perrot, M. Porte.
<i>Coopération</i>	MM. Argueyrolles, Lenancker, Mmes Rafael, Roudil, M. Verdier.
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Davant.
<i>Outre-mer</i>	MM. Budoc, Grignon, Janky, Lédée, Omarjee, Mme Tjibaou.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mmes Brunet, Chabaud, M. Corne, Mmes Dussaussois, El Okki, Flessel-Colovic, MM. Fremont, Geveaux, Mmes Gibault, Gard, Graz, Hezard, M. Jouzel, Mmes Meyer, Ricard, M. Soubie.
<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Gordon-Krief, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, MM. Grosset-Brauer, Rougier.

Ont voté contre : 19

<i>Agriculture</i>	M. Cochonneau.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Couturier, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mmes Parle, Simon.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Lucas, Mme de Menthon, M. Richard, Mme du Roscoät, M. Terzian.

Se sont abstenus : 53

<i>Agriculture</i>	Mmes Bernard, Bocquet, MM. Clergue, Giroud, Gremillet, Mmes Henry, Lambert, M. Vasseur.
<i>Coopération</i>	Mme de L'Estoile.
<i>Entreprises</i>	M. Bernasconi, Mmes Castera, Dubrac, Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mongereau, Placet, Pottier, Mme Prévot-Madère, MM. Ridoret, Roger-Vasselin, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes Laplante, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlovet.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Djebara, Dulin, Mmes Guichet, Trellu-Kane.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Ballaloud, M. Baudin, Mme de Kerviler, MM. Kirsch, Le Bris, Mme Levaux, M. Martin, Mme d'Ormesson, MM. de Russé, Urieta.

Rapport

*Les évolutions
contemporaines
de la famille
et leurs conséquences
en matière de politiques
publiques*

présenté au nom de la section des affaires sociales et de la santé

par M. Bernard Capdeville

Rapport

Les évolutions contemporaines de la famille

La famille se définit différemment en fonction de l'approche anthropologique, ethnologique, statistique, juridique ou sociologique retenue.

Pour l'anthropologue Claude Lévi-Strauss, *une famille est une communauté de personnes réunies par des liens de parenté existant dans toutes les sociétés humaines. Elle est dotée d'un nom, d'un domicile, et crée entre ses membres une obligation de solidarité morale et matérielle (notamment entre époux et parents-enfants), censée les protéger et favoriser leur développement social, physique et affectif.*

Pour l'INSEE, *une famille est la partie d'un ménage comprenant au moins deux personnes. Elle est constituée :*

- soit d'un couple vivant au sein du ménage, avec le cas échéant son ou ses enfant(s) appartenant au même ménage ;
- soit d'un adulte avec son ou ses enfant(s) appartenant au même ménage.

La famille ne trouve pas de définition juridique au sein du Code civil, il l'organise cependant en en donnant les conditions de constitution et les obligations qui en découlent. Par ailleurs, cette notion est mentionnée dans le code de l'action sociale et des familles.

Cartographie des familles et de leurs évolutions

Au 1^{er} janvier 2012, la France comptait 65,3 millions d'habitants (dont 2,1 en Outre-mer). Pendant cette année, 822 000 enfants sont nés et 571 000 personnes sont décédées.

Début 2011, 31,7 millions de personnes majeures déclaraient être en couple, qu'elles soient mariées (73,1 % des adultes en couple), Pacsées (4,3 %) ou vivant en union libre (22,6 %) ; 4 % de ces couples ne vivaient pas sous le même toit.

Les évolutions des familles sont marquées par :

- *la généralisation de la cohabitation juvénile* : 80 % des 20-24 ans vivant en couple sont en union libre. Si dans les années 70, un couple sur six débutait sa relation par une phase d'union libre, cette situation concerne désormais neuf couples sur dix ;
- *le recul du nombre des mariages* : passé de 305 234 en 2000 à 241 000 en 2012. Le mariage intervient plus tardivement. En 2012, l'âge moyen du premier mariage, est de 31,9 ans pour les hommes et 30,1 ans pour les femmes (jusqu'à 31 ans, moins d'une personne sur deux est mariée) ;
- *la stabilisation du nombre de Pacte civil de solidarité (Pacs)*. Le Pacs a connu une croissance importante depuis sa création en 1999 pour atteindre 205 596 Pacs en 2010 (dont 196 415 unissant des partenaires de sexe différent et 9 143 de même sexe). Ce nombre a sensiblement baissé en 2011 (144 120) et ce repli semble se confirmer en 2012 (143 000, estimation de la chancellerie au 14 janvier 2013). La moitié des personnes Pacsées, âgées de 18 à 39 ans vivent sans enfant (15 % pour les couples mariés de la même tranche d'âge) ;

- *L'augmentation du nombre de séparations*. Chaque année, environ 1,2 % des quelques 11,6 millions de couples mariés divorcent. En 2011, le nombre de divorces était de 132 977². La population concernée par le divorce est importante et représente en 2012, 7,9 % des personnes âgées de 15 ans ou plus (parents et enfants). 72 % des couples mariés en 1970 n'ont pas été séparés par un divorce. L'Insee estime que 55 % des couples se mariant aujourd'hui seront unis jusqu'au décès.

25 000 Pacs ont été dissous en 2009, (dont 10 000 pour cause de mariage). La même année, 175 000 Pacs ont été conclus.

- *Une démographie dynamique* : Au 1^{er} janvier 2012, avec 2,01 enfants par femme, le taux de fécondité de la France est, après celui de l'Irlande, le plus élevé d'Europe. Il s'est stabilisé au dessus de 2 enfants par femme depuis 2008. Malgré cette stabilité, compte tenu de la diminution du nombre de femmes en âge de procréer, suite au vieillissement de la population, le nombre de naissances a légèrement baissé selon les statistiques de 2011.
- Les naissances plus tardives, n'ont pas induit de fléchissement significatif du taux de fécondité. L'âge moyen du premier accouchement, en constante augmentation, est désormais de 30,1 ans et intervient plus fréquemment en dehors du mariage (55,8 % des naissances, voire 72,4 % à La Réunion). En Outre-mer, la fécondité demeure globalement plus élevée qu'en métropole même si les taux tendent à converger progressivement. En 2010, ce taux était de 2,4 enfants par femme dans l'ensemble des DOM, de 2,5 à La Réunion et 3,6 en Guyane. Cette plus forte fécondité s'explique surtout par des naissances précoces nettement supérieures à la moyenne en métropole. Il est fréquent que les femmes aient leur premier enfant avant 20 ans (une femme sur six a un enfant avant 20 ans aux Antilles, une sur quatre à La Réunion). Jusqu'à l'âge de 23 ans les taux de fécondité sont ainsi deux fois plus élevés dans les DOM qu'en métropole.
- *Une évolution des structures familiales* : Le nombre de femmes ayant ou ayant eu des enfants est élevé. 88,3% des femmes aujourd'hui âgées de 52 ans ont eu des enfants. Les familles de deux enfants sont majoritaires mais l'apport des familles de trois enfants ou plus à la natalité reste significatif (en descendance finale, 18 % ont eu un seul enfant, 40 % en ont eu deux, et 22 % trois)³ ;
- le nombre de *familles monoparentales* progresse. En plus de 40 ans, le nombre de familles monoparentales est passé de 680 000 en 1962 à 1,7 millions en 2005. Ces familles étaient composées d'enfants de moins de 25 ans vivant avec un seul parent (dans 85 % des cas la mère). Aux Antilles, un tiers des enfants de moins de 10 ans vivent uniquement avec leur mère et cette configuration familiale représente un enjeu spécifique. Cette configuration monoparentale a des conséquences importantes en termes de pauvreté. En 2010, 32,2 % des personnes vivant au sein d'une famille monoparentale, soit 1,8 million de personnes, se situent en-dessous du seuil de pauvreté. Par comparaison, la proportion de personnes en situation de pauvreté parmi les couples sans enfant ou avec moins de trois enfants est inférieure à 10 %. Leurs conditions de logement sont plus précaires que celles des autres familles.

² Source : Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil ; ministère de la Justice, SDSE.

³ Ined/Insee, recensement de la population.

Certains ménages polygames peuvent être assimilés à des familles monoparentales au regard des prestations sociales car les femmes et les enfants ne vivent pas tous sous le même toit que le père.

Bien qu'interdite en France, la polygamie concernerait 16 000 à 20 000 familles⁴. Avant 1993, la vie en situation de polygamie en France était tolérée pour les ressortissants des pays autorisant ce régime matrimonial et ayant contracté leur mariage à l'étranger. Depuis 1993, les personnes en situation de polygamie vivant sur le territoire national ont été incitées à mettre fin à cette situation : par exemple, la circulaire du ministère de l'intérieur du 19 décembre 2001 permet aux Préfets de créer des structures de coordination pour l'accès au logement afin de favoriser la séparation des épouses dans la mesure où l'accès au logement séparé s'avère être une condition nécessaire pour une autonomie effective des épouses.

L'augmentation des divorces et des séparations a modifié les caractéristiques des familles monoparentales.

En moyenne, dans une famille monoparentale, l'adulte reste seul pendant 7 ans. Cette moyenne recouvre des réalités différentes selon les sexes. Après quatre ans de rupture, 44 % des hommes et 28 % des femmes sont à nouveau en couple.

- *Le nombre de familles recomposées* augmente également. 720 000 familles sont recomposées, soit 9 % des familles avec au moins un enfant mineur. Leur part a augmenté de plus d'un point par rapport à l'estimation de 2006 ;
- *une plus grande reconnaissance des couples de personnes de même sexe*. Ils représentent environ 100 000 couples (16 % ne vivent pas sous le même toit, 60 % sont des couples de femmes et 10 % vivent, au moins une partie du temps, avec un enfant).

Ces nouvelles réalités ne doivent pas dissimuler la relative stabilité des couples ayant des enfants mineurs. En 2013, 75 % des enfants de moins de 18 ans vivent avec leurs deux parents.

Les évolutions du contexte socio-économique

L'accès à la contraception et à l'interruption volontaire de grossesse, la progression du travail féminin, dans un cadre professionnel, ont contribué à l'évolution du modèle familial où le mari travaillerait pendant que la femme resterait au foyer pour élever les enfants. Ce modèle ne recouvrait pas, loin s'en faut, toutes les situations mais il a, jusqu'aux années 70, fondé la construction de nombreuses politiques publiques. L'allocation de salaire unique, destinée à compenser, au moins partiellement, l'absence de travail salarié de la mère de famille en offre un bon exemple.

Les aspirations des couples ont évolué. Ils peuvent, grâce à la contraception, décider du nombre d'enfants qu'ils souhaitent avoir et les pères s'impliquent davantage dans l'éducation des enfants.

Une personne peut être en couple, avoir des enfants avec son conjoint, se séparer, connaître un temps une situation de famille monoparentale puis constituer un nouveau couple et former une famille recomposée. Même si les causes d'aujourd'hui ne sont plus

⁴ Etude et proposition sur la polygamie en France - commission nationale consultative des droits de l'homme 2006. Le pacte sur la départementalisation de Mayotte, qui a servi de base au référendum de mars 2009, interdit de contracter une union polygame.

celles d'hier, les modifications des situations personnelles au cours de la vie ne constituent pas en elles-mêmes une nouveauté. Par exemple, au XIX^{ème} siècle dans le monde ouvrier les relations maritales étaient fréquentes et après la première guerre mondiale, le nombre de veuves était important. La véritable nouveauté réside dans la plus grande fréquence de ce type de situation, rendue possible par une durée de vie plus longue et la facilitation, tant légale qu'économique du divorce.

Enfin, les évolutions sociétales ont rendu plus visibles des situations jusque-là peu acceptées, à l'instar des mères célibataires ou des couples de personnes de même sexe.

Les politiques publiques reconnaissent cette diversité de situations et les prennent plus ou moins bien en compte même si elles peinent parfois à s'adapter de façon satisfaisante.

Trois exemples mettent ces difficultés en lumière :

L'emploi : Au cours des 50 dernières années, la proportion de femmes participant au marché du travail a fortement progressé. En 1962, à une époque où les femmes devaient demander l'autorisation de leur mari pour travailler, seulement 40 à 45 % des femmes ayant entre 30 et 50 ans étaient déclarées actives. Désormais, la proportion de femmes actives à ces âges est supérieure à 80 %⁵.

En moyenne en 2011, 70,8 % des femmes vivant en couple et ayant un enfant sont actives (ce taux est de 70,5 % avec deux enfants et de 52,9 % avec trois enfants). Désormais, une bonne articulation entre la vie professionnelle et la vie familiale est une revendication forte des familles. L'existence de modes d'accueil variés et adaptés aux différentes situations est un puissant levier du maintien de taux de fécondité et d'activité féminin élevés. Selon diverses sources, il manquerait entre 350 000 et 500 000 places d'accueil pour les jeunes enfants. Toutes les enquêtes font état d'une nette préférence des parents pour les modes d'accueil collectifs⁶. Les politiques publiques de la petite enfance apportent une réponse partielle, en termes d'offre d'accueil, mais elles ne permettent pas de répondre à l'ensemble des besoins. Les entreprises, publiques ou privées et les administrations, contribuent à cette offre mais de façon encore marginale même si des efforts ont été réalisés. En 2013, les crèches d'entreprise géraient 22 000 berceaux.

La situation des mères isolées reste particulièrement préoccupante. Leur accès à l'emploi est difficile : seule la moitié d'entre elles occupent un travail à temps complet et 160 000⁷, souvent de très jeunes femmes, sont dépourvues de toute qualification. En outre, la situation tendue de l'emploi peut conduire les parents à accepter des emplois peu compatibles avec une vie familiale harmonieuse : éloignement des conjoints, horaires atypiques complexes à gérer plus particulièrement pour les familles monoparentales... Le taux de chômage des mères avec jeune enfant est ainsi de 12 %.

Le logement : le vieillissement de la population, la progression du nombre de séparation, l'augmentation de la surface moyenne par habitant⁸ ont accru la demande de logement qui n'est aujourd'hui pas satisfaite. Selon la fondation Abbé Pierre, il manque 900 000⁹ logements en France. Le manque de logements accessibles pour de petits budgets

5 Insee, mars 2013.

6 Haut Conseil de la famille, La diversité de l'offre et les disparités d'accès selon les territoires en matière d'accueil des jeunes enfants, de loisirs et d'accueil des enfants et des adolescents autour du temps scolaire, 5 février 2013.

7 Source : Secours catholique.

8 La surface moyenne par habitant était de 31 m² en 1984 et de 40 m² en 2006 - les logements en 2006- Insee première n° 1202-juillet 2008.

9 Rapport 2012 de la Fondation Abbé Pierre.

est particulièrement sensible pour les familles monoparentales ou les parents séparés qui veulent pouvoir accueillir leurs enfants. C'est également un frein à la décohabitation ou à la mobilité pour les jeunes¹⁰.

La prise en compte des conséquences de la séparation sur le revenu des familles. La séparation se traduit souvent par une diminution des revenus de chacun des membres du couple. L'augmentation des charges fixes (logement...) à laquelle s'ajoute le versement d'une pension alimentaire peut se traduire par une véritable paupérisation de chaque membre du couple. La moindre difficulté, (chômage, non versement de la pension alimentaire) peut entraîner la rupture d'un équilibre déjà fragile. Le décès de l'un des parents fragilise également la situation financière de la famille.

Ces évolutions font émerger de nouveaux besoins :

- *l'offre d'accueil de la petite enfance* reste encore largement insuffisante, même si le soutien financier des pouvoirs publics est réel (cf. tableau en annexe) ;

- *L'accompagnement social et le soutien à la parentalité.* Ce soutien à la parentalité prend des formes nouvelles : éviter l'exclusion et l'isolement des mères notamment dans les familles monoparentales, maintenir le lien et le dialogue lors des séparations (espaces de rencontres neutres...). A cet égard, l'insuffisant développement de la médiation familiale reste un sujet de préoccupation. Cette médiation a pour objet de confier à un tiers neutre et impartial le soin de préserver, voire de reconstruire, les liens entre les membres de la famille et de prévenir les conséquences d'une éventuelle dissociation du groupe familial. En effet, le maintien, dans l'intérêt de l'enfant, de relations entre ses parents est une dimension importante de l'évolution contemporaine des familles. Or, cette médiation familiale, souvent trop tardive, souffre d'une inégale répartition sur le territoire et de son manque de financement¹¹. Un rapport de l'IGAS de février 2013 souligne tout l'intérêt de développer ces dispositifs de soutien à la parentalité.

- *La prise en compte par notre système de protection sociale des « nouveaux âges de la vie »*, tant pour les jeunes, pour lesquels la période entre la fin de la formation et l'insertion professionnelle tend à se prolonger, que pour les personnes âgées dont le temps passé à la retraite s'allonge et qui peuvent connaître une période de dépendance. L'impact de ces évolutions sur les solidarités familiales, très souvent sollicitées, est réel¹².

Le droit dans les pays européens

Les modifications législatives et réglementaires ont permis la prise en compte, de manière différente, des évolutions de la famille :

- *Les unions légales alternatives au mariage*, unions civiles ou partenariats prévus par la loi et reconnus par l'Etat, ont été mises en place dans la plupart des pays européens. L'ouverture de droits dans le cadre du partenariat est toutefois inégale entre les pays. Le Danemark a été le premier pays européen à se doter d'une union civile alternative au mariage en 1989. Le partenariat a été supprimé par la loi de 2012 ouvrant le mariage à deux personnes de même

¹⁰ Avis du CESE, *Le logement autonome des jeunes*, rapporteur Claire Guichet, janvier 2013.

¹¹ Rapport public de la Cour des Comptes 2009. Pour 2006, 11,7 millions d'euros ont été consacrés à la médiation familiale (7 - CNAF, 1,5 collectivité territoriale et 0,86 Etat- ministère de la justice).

¹² Avis du CESE, *la dépendance des personnes âgées*, rapporteurs Monique Weber et Yves Vérolet, juin 2011 et *Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, rapporteur Antoine Dulin, juin 2012.

sexe. La Suède a connu la même évolution en créant en 1994 un « partenariat enregistré », supprimé en 2009 après l'ouverture du mariage aux personnes de même sexe. Les Pays-Bas ont créé en 1998 un « partenariat enregistré » dont les effets sont analogues à ceux du mariage, hormis en ce qui concerne la filiation. La même année, la Belgique a institué une « cohabitation légale » qui offre un cadre juridique minimal. Les cohabitants règlent les modalités de leur cohabitation devant notaire comme ils le souhaitent. L'adoption et la procréation médicalement assistée sont autorisées dans ce cadre. Certaines communautés autonomes espagnoles reconnaissent les unions de fait et les couples stables. La législation italienne ne connaît pas de régime de partenariat.

- *En matière de droits des conjoints de même sexe (époux, partenaires et concubins), le Danemark, en 1995, et les Pays-Bas, en 1998, ont assimilé les effets juridiques du partenariat à ceux du mariage, en matière, fiscale, sociale et successorale. En 2005, l'Espagne a ouvert le mariage aux couples de personnes de même sexe. En Allemagne, le « partenariat de vie », et au Royaume-Uni, le « partenariat civil », ne s'appliquent qu'aux personnes de même sexe et ouvrent des droits et obligations proches de celles du mariage, sauf en matière de filiation et d'adoption. En France, les personnes de même sexe peuvent se Pacser depuis 1999, et se marier suite à l'adoption de la loi du 17 mai 2013. Pour l'Angleterre, la loi légalisant le mariage des personnes de même sexe a été votée le 16 juillet 2013 et s'appliquera en 2014.*

« En matière d'adoption par les couples de même sexe, au sein de l'Union européenne, elle est admise par la Belgique, la Suède, l'Espagne, le Royaume-Uni et la France. D'autres pays ont des règles plus contraignantes comme les Pays-Bas où cette adoption est limitée aux enfants néerlandais. En Allemagne et au Danemark, il est possible pour les couples homosexuels d'adopter les enfants d'un des partenaires issus d'une union précédente.

L'examen de la situation en Europe montre que l'assistance médicale à la procréation (AMP) est possible pour les femmes au Danemark, en Espagne, aux Pays-Bas, ainsi qu'en Belgique et en Suède où elle est réservée aux couples de femmes mariées ou partenaires ; interdite à ces couples au Portugal. Elle est par ailleurs permise aux partenaires de même sexe assortie d'une gestation pour autrui pour les couples masculins en Angleterre.

La gestation pour autrui, qu'il s'agisse ou non de couples de même sexe est possible en Angleterre et aux Pays-Bas, lorsqu'elle est à titre gratuit, ainsi qu'en Belgique ; n'est interdite que si elle est pratiquée à titre onéreux en Angleterre et aux Pays-Bas, où elle est même sanctionnée pénalement, est interdite au Danemark, en Espagne, au Portugal et en Suède. »¹³ (cf. tableau en annexe).

Le droit de la famille ne relève pas de la compétence de l'Union européenne mais les juges européens peuvent avoir à connaître des droits nationaux de la famille qu'ils apprécient au regard des textes européens (convention européenne des droits de l'Homme).

La jurisprudence européenne, tant de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) que de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans leurs champs de compétences propres, exerce une influence certaine en matière de droits fondamentaux comme le droit de se marier et de fonder une famille, l'égalité entre époux, la filiation dans et hors mariage, la protection de l'enfant et l'accès à ses origines... La Cour européenne des droits de l'homme considère que la notion de « vie familiale », au sens de l'article 8 de la Convention, s'applique

¹³ Texte issu du rapport du Sénat « Mariage des personnes de même sexe et homoparentalité » Allemagne - Belgique - Danemark - Espagne - Italie - Pays-Bas - Portugal - Royaume-Uni (Angleterre) - Suède – Novembre 2012.

aux couples de même sexe stables menant une vie commune¹⁴. La Cour souligne qu'il ne peut y avoir de différence de traitement fondé sur l'orientation sexuelle des couples. Elle reconnaît également que le souci de protéger la famille au sens traditionnel du terme constitue un motif important et légitime apte à justifier une différence de traitement, et que l'Etat dispose d'une marge d'appréciation pour son application proportionnelle aux cas d'espèce. La jurisprudence de la Cour est particulièrement évolutive notamment sur les questions de l'adoption co-parentale et de l'aide médicale à la procréation à apporter aux couples homosexuels.

Les conséquences des évolutions de la famille pour les conjoints

Les droits et obligations des conjoints dépendent du lien qu'ils retiennent pour organiser leur relation. Si la nature de ce lien influe sur l'étendue des droits reconnus par les politiques publiques, toutes les situations, même celles de fait, peuvent être prises en compte.

Le mariage est le lien juridique qui crée le plus de droits et d'obligations, il est d'ailleurs le seul à créer de telles obligations au delà de sa dissolution. Depuis 1972, l'égalité entre les époux est en vigueur. Créé par la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999, le pacte civil de solidarité (PACS) permet à deux personnes, de même sexe ou de sexe différent, d'organiser leur vie commune par le biais d'une convention. Depuis la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006, les partenaires font une déclaration commune pour l'impôt sur le revenu. Ce contrat crée des droits et obligations dont certains sont d'ordre public et ne peuvent donc être écartés par la volonté des partenaires. Enfin, le concubinage ou l'union libre, ne crée aucune obligation juridique entre les concubins. Pour autant, même si parfois une déclaration en mairie est requise (certificat de concubinage), les politiques publiques permettent aux concubins de faire valoir certains droits. La notion de vie commune participe désormais à l'acquisition de droits.

Pendant longtemps, le mariage, qui fondait la transmission du patrimoine ne pouvait être remis en cause. Les séparations sont possibles, la loi du 11 juillet 1975 a admis le divorce par consentement mutuel. Les conventions réglant les conséquences de la séparation prennent ainsi une importance croissante dans les relations personnelles et patrimoniales des couples (personnes mariées, Pacsées ou vivant en concubinage), sous le contrôle du juge en ce qui concerne les enfants.

Ces évolutions ont entraîné des conséquences importantes sur les modes d'acquisition des droits, dans le champ des droits civils, sociaux ou fiscaux. Elles sont retracées dans le présent rapport qui ne saurait dresser une liste exhaustive de tous les droits ouverts aux couples par les différentes politiques publiques.

La vie du couple

Elle est organisée autour de trois types de relations : le mariage, le pacte civil de solidarité (Pacs) et le concubinage ou union libre.

¹⁴ L'arrêt CEDH du 19 février 2013 X/Autriche.

Le mariage revêt un aspect institutionnel, imposant aux époux un statut déterminé par des règles impératives fixées par la loi pour l'organisation de la famille, et un aspect contractuel avec la possibilité de signer un contrat de mariage. Le mariage est contracté par deux personnes de sexe différent ou de même sexe (article 143 du code civil modifié par la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux personnes de même sexe). Les couples mariés ont des obligations en matière de communauté de vie, de fidélité, d'entraide et de solidarité financière (devoir de secours réciproque et contribution aux charges du mariage). Cette obligation subsiste tant que les époux ne sont pas séparés légalement. Ils sont liés par une obligation alimentaire réciproque. Cette obligation lie également les gendres ou belles filles à leurs beaux parents.

Le Pacs oblige les partenaires. Ils doivent vivre en commun, s'apporter une aide mutuelle et matérielle et sont tenus solidairement des dettes à l'égard des tiers. Le contrat de Pacs peut prévoir les modalités de cette aide (par exemple, modalités de répartition des dépenses entre eux). Les personnes Pacsées sont tenues par une obligation alimentaire réciproque pendant la durée du Pacs.

Le concubinage est une union de fait (article 515-8 du code civil). Il ne crée aucun lien juridique. Toutefois, le juge peut intervenir. Par exemple, si un concubin abandonne l'autre en commettant une faute, état d'abandon matériel et moral d'une concubine avec un enfant, il pourra être condamné en application du principe de responsabilité pour faute¹⁵.

En outre les époux, les personnes Pacsées, et parfois les concubins se voient ouvrir certains droits de nature à faciliter la poursuite de leur vie commune.

En matière de mutation géographique, les fonctionnaires éloignés de leur conjoint pour des raisons professionnelles, peuvent bénéficier d'un droit de mutation prioritaire, d'un détachement ou d'une mise à disposition auprès d'une autre administration. Ce dispositif existe dans les trois fonctions publiques.

Ce droit est ouvert aux époux, aux Pacsés et aux concubins lorsqu'ils sont parents¹⁶. Dans le secteur privé, la convention collective de branche ou d'entreprise peut prévoir ce type de dispositif. La démission pour rapprochement de conjoint (époux, Pacsés ou concubins) est également considérée comme un motif légitime de rupture du contrat.

Au regard des politiques sociales

En matière *d'assurance maladie* beaucoup de droits accordés aux époux ont été étendus aux personnes Pacsées, voire aux concubins.

Le premier d'entre eux est la possibilité pour toute personne qui ne peut avoir la qualité d'assuré social en son nom propre (en tant que salarié ou travailleur indépendant) de bénéficier de la qualité d'ayant-droit. Les ayants-droits sont le conjoint de l'assuré (tant que le mariage n'est pas dissout), le partenaire d'un Pacs et la personne qui vit maritalement avec l'assuré à condition de se trouver à sa charge effective, totale et permanente (une déclaration sur l'honneur attestant de cette situation doit être fournie chaque année). Ce droit de bénéficier des prestations en nature est maintenu pendant un an à compter de

¹⁵ Cour de Cassation, 6 octobre 2006.

¹⁶ Conformément aux dispositions des articles 60 et 62 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, Assemblée nationale, Journal officiel du 12 octobre 1998.
Les critères sont définis par chaque administration ou collectivité gestionnaire.

la séparation ou du décès de l'assuré social (quel que soit le lien et de manière illimitée si le conjoint a eu au moins trois enfants à charge). Les assurances santé complémentaires prévoient généralement la prise en charge du conjoint selon des modalités prévues au contrat.

Les prestations familiales et les aides au logement sont attribuées dans les mêmes conditions aux couples mariés, aux Pacsés et aux concubins. En revanche, l'allocation de soutien familial et la majoration du RSA pour isolement cessent d'être dues lorsque le bénéficiaire se marie, conclut un PACS ou vit en concubinage. De façon générale, les ressources du conjoint, époux, partenaire du PACS ou concubin, sont prises en compte pour déterminer si les ressources du couple ouvrent droit à certaines prestations.

Dans la Fonction publique, la pension est également majorée de 10 % à partir du 3^{ème} enfant à laquelle s'ajoute 5 % par enfant supplémentaire pour les parents ayant élevé l'enfant pendant 9 ans, avant son 16^{ème} anniversaire. Elle n'est pas imposable.

En outre les femmes fonctionnaires, ayant accouché postérieurement à leur recrutement, bénéficient, pour chaque enfant né à compter du 1^{er} janvier 2004, d'une majoration de durée d'assurance de deux trimestres. Pour les pères et les mères qui ont interrompu ou réduit leur activité pour élever un enfant né avant le 1^{er} janvier 2004, ces périodes sont prises en compte dans le calcul de la pension dans la limite de trois ans par enfant.

Au regard des politiques fiscales

Les situations sont prises en compte de façon différenciée.

La déclaration commune pour l'impôt sur le revenu (et donc le bénéfice du quotient conjugal) est obligatoire pour les couples mariés ou Pacsés. Elle est la contrepartie du devoir de solidarité et d'assistance auquel s'engagent les couples. L'impôt sur le revenu doit être acquitté conjointement par les époux ou partenaires qui sont solidaires pour son paiement¹⁷. Contrairement au quotient familial, son montant n'est pas plafonné. L'impact du quotient conjugal est estimé à 5,5 milliards d'euros par le ministère des finances. Il concerne, à hauteur de 65 % environ, des ménages mariés ou Pacsés sans enfant¹⁸.

Aux termes de l'article 885-E du Code général des impôts, le législateur a retenu la situation de concubinage notoire pour la fixation de l'assiette de l'impôt sur la fortune¹⁹. Pour qualifier le concubinage notoire des relations, il convient, conformément aux principes posés par la jurisprudence, de s'attacher à l'existence simultanée de stabilité, de continuité et de notoriété des relations. Cette définition s'applique au concubinage des personnes de même sexe.

Au regard de l'état civil

Seul le mariage permet la transmission du nom. Ainsi, dans un couple composé de deux personnes de sexe différent ou de même sexe, chacun des époux peut porter le nom de l'autre à titre d'usage, par substitution ou adjonction à son propre nom dans l'ordre qu'il choisit (article 225 du Code civil).

¹⁷ 74 % des couples mariés mettent en commun l'intégralité de leurs ressources.

¹⁸ *Quelques données statistiques sur les familles et leurs évolutions récentes*, Rapport du Haut conseil de la famille, version du 10 octobre 2012.

¹⁹ Bulletin officiel des finances publiques, Impôts 20 juin 2013.

La séparation du couple

L'Ined estime à 145 000 par an (avec une incertitude de plus ou moins 20 000) le nombre total de ruptures de couples avec enfant(s) mineurs :

- 75 000 divorces avec enfants par an, avec un nombre annuel d'enfants concernés estimé à 132 000 (1,76 enfant par couple divorcé avec enfants) ;
- environ 70 000 ruptures de couples non mariés (concubins et partenaires d'un PACS) ou de séparations de fait de couples mariés.

Les modalités de séparation dépendent du lien retenu par les deux membres du couple.

Ainsi, la *dissolution du mariage* et ses conséquences sont organisées par le juge. La volonté et l'égalité des conjoints sont désormais mieux prises en compte notamment depuis la loi de 1975 qui introduit la notion de consentement mutuel. De même, leurs choix contractuels auront un impact réel sur la division patrimoniale. Toutefois, les conjoints ne pourront se soustraire au maintien de certaines obligations, prévues par le régime qui s'applique à défaut de choix d'un régime matrimonial spécifique, au-delà même de la dissolution du mariage. Ainsi, la contribution aux charges de l'union peut se traduire par le versement au conjoint d'une pension alimentaire voire d'une prestation compensatoire destinée à compenser, autant qu'il est possible, la disparité créée par la rupture du mariage dans les conditions de vie respective des époux. Cette prestation vise à compenser la disparition du devoir de secours entre époux. Elle revêt un caractère forfaitaire et son versement prend la forme d'un capital. Pour son calcul, non seulement les droits présents sont pris en compte mais également les droits prévisibles, comme les droits à pension par exemple. Si le débiteur décède, la créance est transmise aux héritiers dans la limite de l'actif successoral²⁰.

Pour le *Pacs*, en cas d'accord des partenaires, ils établissent une déclaration conjointe de rupture auprès du greffe du tribunal d'instance ou auprès du notaire qui a enregistré le Pacs. En cas de désaccord, celui qui souhaite la séparation signifie la décision à son partenaire par voie d'huissier. La copie de cette signification est ensuite remise au greffe du tribunal d'instance ou au notaire. Le juge aux affaires familiales peut, en cas de conflit, fixer le montant de la participation financière de chacun, cette obligation d'aider son partenaire cesse lors de la dissolution du Pacs.

En cas de concubinage, la dissolution est libre et n'oblige pas les conjoints sauf, pour le juge, à fonder sa décision sur le droit commun. Il en est ainsi notamment si l'un des concubins a contribué gratuitement à l'activité de l'autre.

²⁰ Loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce Civ. 1^{er} – 4 juillet 2012.

Le décès de l'un des membres du couple

La place réservée au conjoint survivant par les politiques publiques est corrélée à la nature du lien qui l'unissait à l'autre membre du couple.

La succession

Si l'exonération des droits de succession a été étendue au partenaire dans le cadre d'un Pacs, seul l'époux (se) bénéficie de droits en l'absence de testament. Des dispositions d'ordre public protègent en effet le conjoint survivant. Dans les autres types d'union, la liberté contractuelle prévaut.

Ainsi, en cas de mariage, le régime matrimonial sera liquidé en application du régime primaire impératif (communauté réduite aux acquêts) ou du contrat de mariage. Le conjoint survivant se voit reconnaître un droit d'usufruit sur la totalité de l'héritage ou sur une partie en pleine propriété à partager avec les enfants. Cette transmission est libre de droit de succession. Ces dispositions peuvent être complétées par un testament. En outre, lorsqu'un époux décède, ses héritiers doivent verser une pension alimentaire à l'époux survivant dans le besoin (son montant est prélevé sur la succession). Pour le Pacs et le concubinage, le testament est requis mais seule la transmission dans le cadre d'un Pacs est libre de droit de succession.

En ce qui concerne la résidence principale :

- lorsque le défunt était propriétaire, l'époux(se) survivant(e) peut disposer d'un droit d'usufruit, le partenaire d'un Pacs a le droit d'occuper le logement pendant un an et ceci même en présence d'enfants d'un premier lit ²¹ ;
- si le locataire décédé était titulaire du bail, ce dernier sera transféré à son conjoint dans tous les cas de figure (le concubinage doit être notoire et durer depuis plus d'un an).

La pension de réversion

Le versement d'une pension de réversion ou d'une allocation veuvage est lié à l'existence préalable d'un mariage. Dans le secteur privé, elle est versée sous conditions d'âge et de ressources dans le régime de base. Pour les pensions des régimes complémentaires, elle est versée sans condition de ressources. Ces deux conditions ne sont pas retenues dans le secteur public. En cas de pluralité de conjoints successifs, le montant de la pension de réversion est partagé entre eux. Le droit à la réversion disparaît si la personne se remarie, se Pacse ou vit en concubinage notoire. Le capital décès est versé aux personnes mariées ou Pacsées. En outre, les conditions de versement des rentes de prévoyance ou d'assurance sont prévues par les clauses contractuelles générales.

²¹ Loi du 23 juin 2006.

Les évolutions majeures de la famille se sont traduites, pour les couples, par une reconnaissance de l'égalité des droits des conjoints, qu'ils soient de sexe différent ou de même sexe et par la place grandissante réservée à leur volonté pour organiser leur relation. La question reste posée de savoir si ce mouvement d'égalisation des situations doit se poursuivre, non seulement au sein des couples mais également entre les différentes formes de couple.

Les conséquences des évolutions de la famille sur la situation de l'enfant

La recherche de l'intérêt de l'enfant occupe une place centrale dans l'adaptation des politiques publiques aux évolutions de la famille.

Ces politiques se sont organisées autour de quelques principes :

- *la filiation* sert de base à la reconnaissance et à la prise en compte de l'enfant par les politiques publiques. Tous les enfants sont traités à égalité quelle que soit la configuration du couple parental. Cette égalité des filiations s'est progressivement réalisée depuis les années 1970 (mouvement initié par la loi du 3 janvier 1972, loi du 3 décembre 2001 et ordonnance du 4 juillet 2005). La loi sur le mariage des personnes de même sexe a d'ailleurs ouvert une nouvelle possibilité d'établir un lien de filiation dans ces couples. L'époux(se) peut désormais adopter l'enfant de son conjoint(e), sous réserve que la filiation ne soit pas établie avec un parent biologique, ou le couple peut adopter conjointement un enfant.

La filiation ne permet pas de résoudre tous les problèmes, notamment si un parent se désintéresse de l'enfant en cas de conflit, s'il ne peut pas l'accueillir au domicile et exercer son droit de visite et d'hébergement dans de bonnes conditions. En cas de difficultés graves, notamment économiques, l'enfant peut-être confié à l'aide sociale à l'enfance. Pour autant, la filiation constitue un socle fondamental pour l'enfant. La remise en cause d'une filiation est strictement encadrée.

- *L'égalité des parents dans l'éducation de leur enfant.* L'autorité parentale qui s'est substituée à la puissance paternelle, modifie profondément le rôle éducatif des parents qui ne s'exprime plus par le pouvoir du père sur l'enfant et ses biens mais par un devoir exercé sous la responsabilité des deux parents. Le contrat a pris, comme pour le couple, une place grandissante dans l'organisation de l'autorité parentale notamment en cas de séparation. Ces conventions sont placées sous le regard du juge gardien de l'intérêt de l'enfant. Désormais, ce dernier a le droit d'être entendu au cours des procédures et le juge doit tenir compte de sa maturité et de sa capacité de discernement (convention internationale relative aux droits de l'enfant).

L'ordre public conserve toute sa place dans les politiques publiques qui régissent les relations à l'enfant. La difficulté est désormais de prendre en compte la variation des formes de conjugalité qui peut conduire à des alternances de situations parfois complexes à gérer dans la durée. Un individu peut construire une nouvelle famille, tout en gardant un lien étroit avec ses enfants, l'appartenance à une famille monoparentale peut être une situation durable ou transitoire.

Si la famille évolue, les principes de filiation, d'intérêt de l'enfant, continuent à s'appliquer. Par exemple, si les beaux parents peuvent effectuer certains actes de la vie courante, ils ne se voient pas reconnaître des droits propres qui pourraient entrer en contradiction avec ceux résultant de la filiation et de l'autorité parentale. En matière de procréation médicalement assistée, l'accord des deux parents est antérieur à l'acte médical afin de faciliter l'établissement du lien de filiation.

Le projet parental

La diffusion des moyens de contraception depuis 1967 et l'interruption volontaire de grossesse en 1975 ont conforté un peu plus la distinction entre sexualité et procréation²².

Cette distinction et la valorisation de la volonté dans l'établissement d'un lien de filiation constituent des évolutions majeures de la famille. De ce fait, la question de la parentalité est désormais posée car le lien parental peut être éclaté entre un lien biologique, un lien social et éducatif, voire un lien juridique. La réalisation du désir d'enfant a trouvé des nouvelles formes d'expression avec les évolutions profondes des dernières décennies. Après l'introduction de la contraception et l'augmentation du nombre d'enfants nés hors mariage, l'adoption et le développement des nouvelles techniques de procréation ont à leur tour contribué à la transformation des cadres dans lesquels s'inscrivent les relations de parenté et la formation des familles.

L'enfant est clairement identifié comme une personne par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE). Il a des droits, qui sont exercés, pour les mineurs, par ses parents ou tuteurs.

Dans sa décision du 17 mai 2013 sur la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, le Conseil constitutionnel a considéré que le texte n'aboutissait pas, en élargissant la possibilité d'adopter aux couples mariés de même sexe, à reconnaître à ceux-ci un « droit à l'enfant » car ils devront satisfaire « aux règles, conditions et contrôles institués en matière de filiation adoptive ». Pour ce faire et pour obtenir un agrément en vue de l'adoption, c'est « l'intérêt de l'enfant » qui prime²³. Le Conseil constitutionnel a donné valeur constitutionnelle à ce principe de l'intérêt de l'enfant par référence au Préambule de la Constitution de 1946 selon lequel « *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ».

En termes de procréation, l'assistance médicale à la procréation (AMP) et la gestation pour autrui (GPA) sont aujourd'hui au centre du débat éthique. Pourquoi limiter le recours à

²² Loi n° 67-1176 du 28 décembre 1967 relative à la régulation des naissances.

²³ Cet agrément n'est pas nécessaire dans le cadre de l'adoption de l'enfant du conjoint. La demande ne passe pas par l'intermédiaire de l'ASE ou d'un organisme autorisé pour l'adoption mais elle est présentée au tribunal de grande instance dont relève le domicile des parents.

l'AMP aux cas d'infertilité médicale ? Pourquoi une femme seule ne peut-elle avoir recours à l'AMP alors qu'elle peut adopter ?

Le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) s'est autosaisi de la problématique de la procréation médicalement assistée (PMA) et a décidé d'organiser des états généraux afin d'élargir sa réflexion sur ce sujet. Il s'agit aujourd'hui de savoir si les indications médicales *doivent être assouplies dans le but de répondre à des demandes sociétales, provenant de femmes célibataires ou de couples de femmes ou d'hommes, ce qui dans ce dernier cas impliquerait de recourir à la gestation pour autrui (GPA) sur laquelle le CCNE a émis un avis n° 110 négatif, il y a 3 ans*²⁴.

Au-delà de l'approche médicale, il existe un débat autour du droit à l'enfant.

La conception et l'arrivée de l'enfant dans la famille

La maîtrise de la fécondité et les nouvelles formes de procréation médicalement assistée ont profondément fait évoluer la conception même de filiation.

La procréation maîtrisée

La relative maîtrise de la fécondité a eu un impact sur le nombre d'enfants par femme.

Pour autant, en dépit d'une plus large diffusion des moyens de contraception, les grossesses précoces perdurent même si l'ampleur du phénomène est inégale sur l'ensemble du territoire (cf. supra). Le nombre de femmes ayant recours au secret de l'accouchement reste stable (environ 600 par an).

La procréation médicalement assistée

Le droit français place la procréation médicalement assistée en dehors du champ de la marchandisation (le don de gamètes est gratuit et aucun lien de filiation ne peut être établi à l'égard du tiers donneur²⁵). Les mesures d'ordre public du droit français protègent l'enfant à naître puisque les époux ou concubins doivent préalablement donner leur consentement devant un juge ou un notaire. Le secret de l'identité du donneur est protégé en vertu des dispositions des lois bioéthiques du 29 juillet 1994.

L'assistance médicale à la procréation permet la naissance d'environ 20 000 enfants par an, soit 2,4 % des naissances²⁶.

La loi bioéthique du 6 août 2004, modifiée en 2011, réserve le droit de recourir à l'assistance médicale à la procréation aux couples de personnes de sexe différent qui rencontrent des problèmes d'infertilité ou de risque de transmission d'une maladie d'une particulière gravité²⁷. Dès lors, ni les célibataires, ni les couples de personnes de même sexe ne peuvent bénéficier du don de gamètes. L'AMP est prise en charge par la Sécurité sociale, pour les femmes âgées de moins de 43 ans.

²⁴ Audition de M Jean-Claude Ameisen, président du CCNE, sur l'organisation du débat national sur la procréation médicalement assistée (PMA), comptes-rendus de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques - mai 2013.

²⁵ Article 311-19 du Code civil.

²⁶ Bulletin épidémiologique hebdomadaire, 2008.

²⁷ Article L 2142- 2 du code civil, Article L 241 du code de la santé publique.

En revanche, toute convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui est nulle. Cette nullité est d'ordre public, elle est sanctionnée par le Code pénal (loi Bioéthique - article 16-7 du Code civil). Même passé à titre gratuit, l'engagement d'une femme de porter un enfant et de l'abandonner à sa naissance contrevient au principe d'ordre public de l'indisponibilité du corps humain et de l'indisponibilité de l'état des personnes²⁸.

La filiation

L'établissement de la filiation (modes d'acquisition)

La filiation est intangible au nom de la protection de l'enfant. Une filiation légalement établie fait obstacle, tant qu'elle n'est pas contestée, à l'établissement d'une autre filiation.

En outre, les politiques publiques sont très protectrices pour l'enfant. Sa reconnaissance est facilitée, à la naissance, mais également au cours de sa vie. Il en va de même en cas de recours à l'assistance médicale à la procréation puisque *les époux ou les concubins qui, pour procréer, recourent à une assistance médicale nécessitant l'intervention d'un tiers donneur, doivent préalablement donner, dans des conditions garantissant le secret, leur consentement au juge ou au notaire, qui les informe des conséquences de leur acte au regard de la filiation*²⁹.

□ La naissance

L'enfant conçu pendant le mariage a pour père le mari. Cette présomption de paternité peut être écartée si l'acte de naissance ne désigne pas le mari en qualité de père ou si l'enfant a été conçu pendant une période de séparation (articles 312 et 313 du Code civil). Cette présomption ne s'applique pas aux couples de même sexe³⁰.

En dehors du mariage, la simple désignation de la mère par l'acte de naissance suffit à établir la filiation (article 311-25 du code civil). Le père reconnaît l'enfant dans l'acte de naissance ou dans tout autre acte authentique. Il peut le reconnaître avant sa naissance. Les procédures de reconnaissance sont donc assez simples et moins de 2 % des enfants n'ont pas été reconnus. 95 % des enfants nés hors mariage sont reconnus par leur père, 89 % le sont avant que l'enfant atteigne l'âge de 1 mois³¹.

La non-reconnaissance de l'enfant par le père, reste donc assez marginale. La notion de famille monoparentale va donc recouvrir des situations très différentes selon le degré d'implication du père.

□ La filiation reconnue par la possession d'état

L'établissement d'un lien de filiation est considéré comme protecteur pour l'enfant. Il lui ouvrira des droits au regard des politiques publiques. Ainsi, lorsque les faits sont de nature à révéler l'existence d'un lien de filiation, cette dernière peut être établie par possession d'état³².

²⁸ Cour de Cassation 31 mai 1991.

²⁹ Article 311-20 du Code Civil

³⁰ Décision n° 2013-669 du Conseil Constitutionnel.

³¹ Ined.

³² Article 311-1 du code civil.

La possession d'état est la prise en compte de la réalité vécue du lien de filiation. Elle s'établit par une réunion suffisante de faits qui révèlent le lien de filiation et de parenté entre un enfant et la famille à laquelle il dit appartenir. Elle se manifeste par l'acte de notoriété (article 310-3 du code civil) demandé au juge par les parents ou par l'enfant au juge. Elle est possible uniquement si l'enfant n'a pas de double filiation établie, les beaux parents en sont donc exclus.

□ *L'adoption (simple, plénière)*

Seuls les couples mariés (depuis plus de deux ans et dont les conjoints sont âgés de plus de 28 ans) ou une personne célibataire peuvent adopter un enfant³³. L'adoption par une personne célibataire homosexuelle était déjà possible puisque le code civil restait muet sur la nécessité d'un référent de l'autre sexe³⁴.

La loi du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe autorise désormais l'adoption plénière de l'enfant du conjoint lorsque l'enfant a fait l'objet d'une adoption plénière par ce seul conjoint et n'a de filiation établie qu'à son égard (que ce dernier soit un enfant biologique ou un enfant adopté). La loi autorise également que l'enfant précédemment adopté par une seule personne, en la forme simple ou plénière, puisse l'être une seconde fois, par le conjoint de cette dernière, en la forme simple. Enfin, du fait de l'ouverture aux couples de personnes de même sexe, ces derniers pourront adopter dans les conditions de droit commun, à savoir, la délivrance d'un agrément préalable en vérifiant le respect de l'exigence de conformité de l'adoption à l'intérêt de l'enfant. Le choix de la procédure d'adoption permet de réitérer le principe de l'intangibilité de cette filiation qui ne pourra être remise en cause. En ce sens, le Conseil constitutionnel a considéré que la loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe n'impliquait pas la reconnaissance d'un « droit à l'enfant ».

Les couples peuvent recourir à deux types de procédures : l'adoption plénière qui rompt tout lien juridique avec la famille d'origine, dans le cas où une filiation aurait été établie, et l'adoption simple qui coexiste avec cette filiation d'origine lorsque celle-ci a été établie.

En 2007, 5 300 adoptions plénières ont été prononcées ou transcrites, et 9400 adoptions simples prononcées. Sur l'ensemble des personnes ayant bénéficié d'une adoption en France en 2007, 64 % sont des adoptés en la forme simple et 36% des adoptés en la forme plénière.

95 % des adoptés en la forme simple le sont dans un cadre intrafamilial. Parmi eux, 84% sont les enfants du conjoint et 8% d'un ex-conjoint. L'adoption internationale est très faiblement représentée dans l'ensemble de l'adoption simple (moins de 2 %).

A l'inverse, l'adoption internationale (sans lien préalable entre l'adopté et l'adoptant) est la plus fréquente et regroupe 72 % des adoptés en la forme plénière. Dans ce type d'adoption, les enfants sont tous nés à l'étranger et sont le plus souvent adoptés par un couple marié (84 %) ³⁵.

Le nombre d'enfants étrangers adoptés par des familles françaises baisse depuis plusieurs années, à mesure que les pays restreignent les conditions d'adoption. Selon les statistiques du ministère des affaires étrangères, 4 000 enfants ont été adoptés en 2006, 2000 en 2011 et 1 569 en 2012.

³³ Articles 343 et 346 du code civil.

³⁴ CEDH 22 janvier 2008.

³⁵ Etude du ministère de la Justice « Les adoptions simples et plénières en 2007 » - Zakia Belmokhtar juin 2009.

Si le principe du secret des origines est réaffirmé, le désir de certains enfants adoptés de mener des recherches sur leurs parents biologiques est désormais mieux pris en compte. Ainsi, la loi n° 96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption oblige les services de l'aide sociale à l'enfance à informer les personnes qui leur confient un enfant de la possibilité de donner des renseignements les concernant, sans que ces renseignements puissent porter atteinte au secret de l'identité. La loi n°2002-93 du 22 janvier 2002 a recherché un équilibre entre la protection des mères et des enfants à la naissance, et la possibilité laissée aux enfants de rechercher, s'ils le souhaitent, des éléments d'information sur leur naissance et, éventuellement, sur leurs parents de naissance.

□ *La contestation de la filiation*

Si la possession d'état est conforme à la déclaration d'état civil, seuls l'enfant, le père, la mère ou le ministère public peuvent contester cette filiation pendant 5 ans. A défaut, toute personne qui y a intérêt peut exercer cette action. Toutefois, la jurisprudence veille à préserver les intérêts de l'enfant. Ainsi en 1992, la Cour de cassation a jugé que si une mère empêche le père présumé de voir l'enfant, elle ne peut se prévaloir de l'absence de possession d'état pour contester sa paternité. Le tribunal peut également décider du maintien des relations de l'enfant avec celui qui l'a élevé³⁶.

Les actions en recherche de maternité, si la preuve est apportée que la mère n'a pas accouché de l'enfant, ou de paternité sont réservées à l'enfant³⁷.

La transcription de la filiation dans l'état civil

Les politiques publiques ont pris acte de l'égalité juridique entre les parents, au sein du couple, et entre les différentes formes de filiation. Ainsi, les parents choisissent le nom de l'enfant : celui du père, de la mère ou les deux accolés³⁸. En l'absence de déclaration conjointe à l'officier d'état civil, l'enfant prend le nom du premier parent qui l'a reconnu et celui de son père si les deux parents l'ont reconnu simultanément. La loi du 17 mai 2013 précitée précise qu'en cas de désaccord entre les parents, l'enfant prend les deux noms de famille, accolés selon l'ordre alphabétique. 83 % des enfants nés en 2012 portaient le nom de leur père (9 % le double-nom et 7 % le matronyme).

Désormais, tout enfant né à l'étranger pourra se voir délivré un certificat de nationalité française (CNF) si l'acte d'état civil local, attestant du lien de filiation avec un parent français, est régulier et non falsifié. Le seul soupçon du recours à une convention portant sur la procréation ou la gestation pour autrui ne peut suffire à opposer un refus à la demande d'un CNF. La circulaire du 25 janvier 2013 du Garde des Sceaux relative à la délivrance des certificats de nationalité française met ainsi un terme aux disparités géographiques d'interprétation des tribunaux auprès desquels ces demandes étaient formulées.

S'agissant du livret de famille, un arrêté du 24 mai 2013 a adapté la présentation des livrets de famille pour tenir compte de la loi du 17 mai 2013. Un seul et même livret est délivré à l'ensemble des foyers sans distinguer entre les couples de personnes de même sexe et les couples de personnes de sexes différents.

³⁶ Article 337 du Code civil.

³⁷ Articles 327 et 332 du Code civil.

³⁸ Article 311-21 du code civil, loi du 1er janvier 2005 - Pour les enfants nés avant le 1er janvier 2005 dans le cadre d'un couple marié, le nom du père était donné à l'enfant. La mère pouvait accoler le sien mais seul le nom du père était transmissible.

Les droits ouverts pour les enfants à charge

C'est dans ce domaine que les politiques publiques ont le plus évolué afin de reconnaître une place aux personnes qui interviennent dans l'éducation de l'enfant. Ces politiques tendent, notamment au regard des actes de la vie quotidienne, à mieux prendre en compte les situations de fait.

Signe de l'évolution de la famille et de sa prise en considération par les politiques publiques, l'autorité parentale a été remaniée. Elle est caractérisée par un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant³⁹. Elle reconnaît l'égalité entre le père et la mère puisque les décisions doivent être prises conjointement. Afin de faciliter son application dans la vie quotidienne, les actes usuels bénéficient de la présomption d'accord entre les parents, seuls les actes importants nécessitent l'accord explicite des deux parents. La ligne de partage est définie par la jurisprudence. L'autorité parentale peut être déléguée lorsque les circonstances l'exigent (les deux parents doivent y consentir dans le cas d'un exercice conjoint de l'autorité parentale).

Depuis 2002, la « délégation partage » de l'autorité parentale permet l'organisation des rapports entre l'enfant et le couple après la séparation pour les unions hors mariage. Le jugement de délégation de l'autorité parentale peut également prévoir que le père ou la mère partage l'autorité parentale avec un tiers délégataire sans en être dépossédé. A l'égard des tiers de bonne foi, chacun est réputé agir avec l'accord de l'autre. Le tiers délégataire se voit donc reconnaître un droit opposable aux tiers. Avant la promulgation de la loi du 17 mai 2013, la jurisprudence avait reconnu une délégation partielle de l'autorité parentale dans les couples de même sexe. Ainsi, une mère, vivant en couple avec une autre femme a pu, car la filiation paternelle n'était pas établie, déléguer partiellement l'autorité parentale dont elle était titulaire à une femme avec laquelle elle vivait en union stable et continue, dès lors que la mesure était conforme à l'intérêt de l'enfant⁴⁰.

Les politiques sociales

- Les droits à congé
 - *le congé maternité*

Les droits sont ouverts à la mère biologique (16 semaines ou 26 semaines à partir du 3^{ème} enfant) ou au parent adoptif (10, 18 ou 22 semaines selon le nombre d'enfants adoptés).

- *le congé paternité et d'accueil de l'enfant*

Il est ouvert au père en priorité et, en cas de recomposition, peut être aussi ouvert à la personne avec laquelle vit la mère. Cette disposition permet également de faire bénéficier de ce congé la conjointe de la mère dans les couples composés de deux femmes⁴¹. Ce congé est de 11 jours ou 18 jours en cas de naissances multiples. En cas d'adoption, il peut être pris par l'autre parent.

- *les congés parentaux*

Ils sont ouverts quel que soit le lien de filiation.

³⁹ Articles 371 et suivants du code civil - loi n°70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale.

⁴⁰ Cour de Cassation 16 avril 2006.

⁴¹ LFSS pour 2013.

Le congé parental d'éducation est un droit du salarié d'interrompre ou de réduire son activité professionnelle pour élever son enfant, à la suite de sa naissance ou de son adoption. Il s'éteint aux 3 ans de l'enfant.

Le Complément libre choix d'activité (CLCA) est l'indemnisation versée lorsqu'un parent interrompt ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant de moins de trois ans⁴² ou de 20 ans en cas d'adoption. Le CLCA est versé pour le premier enfant pendant une période maximale de 6 mois à partir de la fin du congé de maternité, de paternité, ou d'adoption. Pour le 2^{ème} enfant et les suivants, le CLCA est versé jusqu'au mois précédant le 3^{ème} anniversaire de l'enfant le plus jeune. En 2013, son montant est de 388,19 euros par mois pour une cessation totale d'activité (572,81 euros en cas de non perception de l'allocation de base). Ce montant est réduit si la cessation d'activité est partielle. Le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes réforme ce dispositif en instituant le principe d'un partage obligatoire de ce congé entre les deux parents. Comme dans le dispositif actuel, la durée de versement du CLCA variera en fonction du rang de l'enfant.

Le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) est versé pendant un an aux parents ayant au moins trois enfants dont l'un des deux a cessé son activité professionnelle⁴³. Le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit sa suppression car il est très peu utilisé.

- Les prestations sociales

L'affiliation à la Sécurité sociale et à la complémentaire santé sont possibles par le rattachement à l'un des deux parents. L'enfant est ayant droit, jusqu'à 16 ans s'il est salarié, jusqu'à 18 ans s'il est en apprentissage et jusqu'à 20 ans⁴⁴ pour les étudiants dans les régimes de base et les régimes alignés.

Père, mère, grands-parents et alliés jusqu'au 3^{ème} degré qui vivent sous le toit de l'assuré social et se consacrent uniquement à la tenue de la maison et à l'éducation des enfants (deux de moins de 14 ans au moins) peuvent également être ayant-droit.

En matière de retraites, les droits familiaux de retraite sont évalués à 8,8 milliards d'euros en 2011. Ils s'articulent autour de trois dispositifs : l'assurance vieillesse du parent au foyer, la majoration de pension et la majoration de durée d'assurance.

L'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) permet au parent qui n'exerce pas d'activité professionnelle ou seulement à temps très partiel de bénéficier, sous conditions de ressources, de trimestres pour sa retraite, les cotisations étant prises en charge par les caisses d'allocations familiales. Cette affiliation gratuite bénéficie au parent qui perçoit le complément familial, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), le complément de libre choix d'activité (CLCA), le congé de soutien familial (CSF) et l'allocation journalière de présence parentale (AJPP). Elle bénéficie également aux parents d'enfants handicapés âgés de moins de 20 ans⁴⁵.

Dans le secteur privé, la majoration de pension pour chacun des deux parents ayant élevé au moins trois enfants est de 10 % à partir du 3^{ème} enfant, elle n'est pas imposable.

42 Le demandeur doit justifier d'au moins huit trimestres de cotisation vieillesse dans les deux dernières années, si c'est le premier enfant, dans les quatre dernières si c'est le deuxième enfant ou les dernières années si c'est le troisième enfant.

43 Son montant est de 634,53 euros (819,14 euros si les perçoivent l'allocation de base).

44 21 ans si les études sont interrompues par la maladie.

45 Pour un taux d'incapacité d'au moins 80 %.

Par ailleurs, une majoration de durée d'assurance bénéficie aux parents. Avant 2010, deux annuités par enfant étaient accordées aux femmes, qu'elles aient ou non interrompu leur activité au cours de leur carrière. Ces majorations de durée d'assurance ont été réformées par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2010 afin de tenir compte de l'arrêt Griesmar⁴⁶. Aujourd'hui, les deux annuités par enfant sont ainsi réparties :

- 4 trimestres au titre de la maternité, sont réservés à la mère ;
- 4 trimestres au titre de l'éducation font l'objet d'un choix entre père et mère. Cette majoration peut être accordée au père, à la mère, ou répartie entre les parents d'un commun accord. L'option doit être exprimée auprès de la caisse de retraite compétente dans les 6 mois suivant la date du 4ème anniversaire de la naissance de l'enfant ou de son adoption. À défaut, la majoration est automatiquement attribuée à la mère.

La majoration pour 3 enfants représente 5,7 Mds € de dépense tous régimes de base. On peut estimer que la MDA représente de l'ordre de 5 Mds € pour le seul régime général et l'AVPF 4,5 Mds € de cotisations annuelles prises en charge par la CNAF, pour 2 millions de bénéficiaires (dont 92 % de femmes).

Les allocations familiales traduisent le principe de la solidarité horizontale (chacun contribue selon ses ressources et reçoit selon sa situation, soit le nombre d'enfants à charge). Les allocations familiales sont versées, à partir du second enfant, pour chaque enfant vivant au foyer (y compris aux personnes qui en ont la charge). Ces allocations sont versées jusqu'aux 20 ans de l'enfant.

Certaines prestations sont attribuées sous conditions de ressources (l'ensemble des ressources des membres de la famille - concubins, Pacsés ou mariés - sont alors prises en compte) comme pour l'ASF, afin de pallier aux situations familiales particulières :

- la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) est composée de trois éléments principaux :
- l'allocation de base ouverte aux parents des enfants de moins de 3 ans. Son montant est de 184,62 euros en 2013. A compter du 1er avril 2014, les plafonds de ressource retenus pour bénéficier de cette prestation devraient être diminués de 10% ;
- le complément de libre choix d'activité (CLCA) désigné plus haut ;
- le complément de mode de garde (CMG), son montant est fonction des ressources des parents, montant plus important pour les revenus les plus faibles. Il est versé jusqu'aux 6 ans de l'enfant.
- le complément familial est versé aux personnes ayant trois enfants à charge. Son montant est de 184,62 € en 2013 et serait majoré de 50 % en 2014 pour les familles nombreuses vivant sous le seuil de pauvreté (400 000 familles sont concernées) ;
- l'allocation de soutien familial (ASF) est versée si l'enfant n'a pas été reconnu par l'un des parents et/ou s'il est orphelin de père ou de mère ou si la pension alimentaire n'est pas versée. Son montant, 90,40 € par mois en 2013 (120,54 € si l'enfant est orphelin et a été recueilli par un tiers) serait revalorisé de 25 % en 2014 (750 000 familles en bénéficieront).

⁴⁶ 29 juillet 2002, le Conseil d'Etat fait suite à la décision de la Cour de Justice de l'Union européenne du 29 novembre 2001.

L'ASF est également versée provisoirement par les caisses d'allocations familiales si le parent débiteur n'est plus en mesure de verser la pension alimentaire, ou si celui-ci s'y soustrait volontairement. Dans le cas où l'obligation d'entretien relève d'une décision de justice et que le débiteur s'en dispense en tout ou partie, les caisses d'allocations familiales pourront intervenir afin de recouvrer la pension qui pourra être versée à titre d'avance. 600 000 ménages bénéficient d'une ASF. Le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit une expérimentation, dans une dizaine de départements, afin d'améliorer la situation des familles suite à une séparation. Le versement d'une allocation différentielle est prévu si le montant de la créance alimentaire est inférieur à l'ASF. Les caisses d'allocations familiales pourront transmettre au créancier alimentaire ou directement au juge des affaires familiales, toutes les informations nécessaires pour fixer le montant de la pension alimentaire. Les dispositifs de recouvrement de cette pension seront également renforcés. Les familles monoparentales bénéficieront d'une information ciblée des caisses d'allocations familiales pour lutter contre le non recours.

Enfin, le Revenu de solidarité active (RSA) est majoré pour une personne isolée élevant seule ses enfants⁴⁷.

Les politiques fiscales

Le quotient familial et le quotient conjugal visent à prendre en compte la faculté contributive de la famille au travers du nombre de personnes qui la composent (parents et enfants) et qui vivent sous un même toit (le quotient conjugal peut bénéficier au couple marié ou Pacsé). Les concubins bénéficient du seul quotient familial. Ils choisissent le foyer fiscal auquel l'enfant sera rattaché et, comme les autres parents, ont droit à une demi-part pour chacun des deux premiers enfants puis une part à partir du 3^{ème} enfant. Les enfants sont pris en compte au-delà de leur majorité seulement s'ils poursuivent des études.

L'impact du quotient conjugal et du quotient familial représente une moindre recette pour le budget de l'Etat estimé à 14,3 milliards d'euros en 2010⁴⁸. Le bénéfice du quotient familial a vu son plafond diminuer. Il est passé de 2 336 € à 2 000 € pour chacun des deux premiers enfants et 4 000 € à partir du 3^{ème} (loi de finances pour 2013) et devrait passer à 1 500 € par demi-part en 2014.

Si l'un des parents élève seul l'enfant (même si la filiation à l'égard de l'autre est établie, c'est bien la situation de fait qui est prise en compte), il bénéficie d'une demi-part supplémentaire.

Si un enfant vit en alternance au domicile de l'un et l'autre de ses parents, divorcés ou séparés, chacun d'entre eux peut bénéficier d'une majoration de part. Cette majoration est égale à la moitié de celle attribuée en cas de résidence exclusive. Par exemple, si l'enfant ouvre droit à une demi-part, en cas de résidence alternée chaque parent bénéficie d'un quart de part. Des déductions fiscales sont prévues pour le parent qui subvient au besoin de son enfant même s'il ne vit pas sous son toit (déduction des pensions alimentaires).

⁴⁷ En 2013, le montant du RSA majoré était ainsi de 827,38 € pour 1 enfant (711,40 € avec l'aide au logement), 1 034,23 € avec deux enfants (890,71 € avec l'aide au logement), 1 241,08 € avec trois enfants (1 097,56 € avec l'aide au logement).

⁴⁸ *Prélèvement obligatoire sur les ménages, progressivité et effet redistributif*. Conseil des prélèvements obligatoires - Rapport de mai 2011.

La séparation des parents

56 % des divorces impliquent au moins un enfant mineur. En 2010, 140 000 enfants ont connu le divorce de leurs parents (68 % dans une famille avec un ou deux enfants, 32 % dans une famille avec trois enfants ou plus).

Ce taux de séparation constitue l'une des évolutions les plus significatives de la famille contemporaine. Le principe retenu est le maintien des liens de l'enfant avec ses deux parents séparés⁴⁹. La coparentalité suppose en effet que l'intérêt de l'enfant soit d'être élevé par ses deux parents même lorsque ceux-ci sont séparés. Chacun des pères et mère doit maintenir les relations avec l'enfant et respecter les liens avec l'autre parent.

Une plus grande attention est également portée à la dimension psychologique (l'enfant peut être entendu par le juge dans le cadre de la séparation de ses parents)⁵⁰. En dépit de la grande liberté laissée aux parents sur le choix de leur modèle de couple, la légitimation de certaines situations favorise leur diffusion. Par exemple, le nombre de parents ayant opté pour la résidence alternée est passé de 11,5 % en 2004 à 20 % en 2010⁵¹.

La séparation ne met pas fin aux obligations envers l'enfant⁵². Elle est en effet sans incidence sur les règles de dévolution de l'exercice de l'autorité parentale. De même, la pension alimentaire est due quel que soit le lien qui unissait les parents. Son paiement, voire les procédures de recouvrement constituent également des enjeux très importants au moment de la séparation, puis lorsque l'un des membres du couple reconstruit une autre famille. L'enfant dès lors qu'il a été reconnu ou son représentant légal, peut demander en justice le versement d'une pension alimentaire au regard de celui qui manque à ses obligations.

Pour les couples mariés, les relations entre les parents et avec les enfants sont réglées par le juge dans le cadre de la procédure de divorce.

Dans le cadre du PACS ou du concubinage, les parents peuvent trouver un accord, et le faire valider par le juge. Ces conventions sont homologuées par le juge aux affaires familiales. Il y a une attente au regard des couples considérés comme capables d'organiser leurs relations sans conflictualité pour le bien des enfants. Cette idée d'auto régulation des relations reste, dans les faits, fragile. L'un des parents, souvent le père, peine parfois à maintenir le lien avec son enfant même si la filiation n'est pas remise en cause. Or, le maintien de ce lien avec le père est très important. 21 % des enfants qui ont vu leur père un week-end sur deux perdent le lien avec eux une fois adultes, ce chiffre étant de 1 % pour les enfants en cas de résidence alternée⁵³. La meilleure gestion de la conflictualité autour du droit de visite et du droit de garde, notamment grâce à la médiation, doit être renforcée⁵⁴. L'avenir de la médiation se trouve étroitement lié à la notion de coparentalité et de capacité des conjoints à gérer leurs relations après la séparation.

49 Article 372-2 du code civil.

50 Pour les enfants dont les parents ne sont pas mariés, plus de 40 % voient leur père au moins une fois par mois - rapport Léonetti précité.

51 Question écrite n°125239 assemblée nationale, réponse du 20 mars 2012.

52 Article 373-2 et suivants du Code civil.

53 Enquête Ined, n° 500 mai 2013.

54 Prévue dans la prochaine Convention d'objectifs et de gestion (COG) de la CNAF.

La recomposition familiale

En 2011, en France métropolitaine, 1,5 million d'enfants de moins de 18 ans (soit 11 % des enfants mineurs) vivent au sein d'une famille recomposée en France métropolitaine⁵⁵.

Parmi eux, 940 000 enfants vivent avec un parent et un beau-parent, le plus souvent un beau-père. Avec 2,3 enfants en moyenne, mineurs ou non, les familles recomposées comptent plus d'enfants que les autres. Dans plus de la moitié de ces familles, cohabitent en effet, deux enfants : l'un d'une union précédente et l'autre du couple actuel.

Les 530 000 restants vivent avec leurs deux parents mais partagent leur quotidien avec des demi-frères ou des demi-sœurs.

Obligation alimentaire

Elle incombe réciproquement aux parents et enfants. Les parents doivent contribuer à l'entretien et à l'éducation des enfants, à proportion de leurs ressources et des besoins des enfants. Ces obligations concernent tous les parents, qu'ils soient mariés, Pacsés, concubins ou séparés. Lorsque l'enfant est mineur, la pension alimentaire doit être versée au parent chez qui l'enfant réside, au parent qui exerce l'autorité parentale ou à la personne à qui l'enfant a été confié.

L'adoption plénière supprime toute obligation alimentaire entre l'adopté et sa famille d'origine. Dans le cas de l'adoption simple, l'obligation alimentaire persiste entre l'adopté et sa famille d'origine, et elle est limitée, dans la famille adoptive, aux seuls adoptants, à l'exclusion de leurs ascendants. Les parents biologiques, dans le cas de l'adoption simple, ne doivent des aliments à l'enfant que si ce dernier ne peut les obtenir de l'adoptant.

Une convention entre concubins ne peut contrevenir aux dispositions d'ordre public régissant l'obligation alimentaire⁵⁶.

La situation des enfants lors du décès des parents

Tous les enfants, quel que soit leur lien de filiation, sont égaux en matière d'héritage. Ils sont héritiers réservataires c'est-à-dire qu'ils reçoivent une part de l'héritage⁵⁷. Les enfants d'un premier lit disposent d'ailleurs d'une action en justice spécifique si l'un de leur parent, remarié, souhaite opter pour un régime de communauté universelle dans le but de les priver de leur héritage.

Si l'enfant est orphelin, le tuteur le prend en charge, sous le contrôle du juge, qui réunira le conseil de famille si la situation le requiert. Ce conseil est une assemblée de parents ou de toute personne qualifiée chargée, sous la présidence du juge des tutelles, d'autoriser certains actes importants accomplis au nom du mineur ou du majeur sous tutelle.

⁵⁵ Insee Première n° 1470, octobre 2013.

⁵⁶ Code civil 20 juin 2006.

⁵⁷ La 1/2 pour un enfant, les 2/3 pour deux enfants et 3/4 à partir de trois enfants.

La situation des enfants en danger ou en risque de l'être

La réforme de 2007 définit la protection de l'enfance. Celle-ci a pour but « *de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents* »⁵⁸.

Le service de l'aide sociale à l'enfance (ASE) du conseil général peut apporter des secours financiers ponctuels, accompagner à leur domicile les familles au sein desquelles un enfant est en danger ou en risque de l'être, ou prendre en charge les enfants mineurs qui ne peuvent rester dans leur famille ainsi que les pupilles de l'Etat, et les enfants accueillis au titre de la protection de l'enfance. Service du département, il est placé sous l'autorité du président du Conseil général, qui s'appuie aussi dans la mise en œuvre de sa politique sur de nombreuses associations conventionnées, tant au niveau de la prévention spécialisée, que des actions éducatives, d'accueil ou d'hébergement.

L'aide sociale à l'enfance recouvre ainsi deux formes principales : les mesures éducatives en milieu ouvert (53% de l'ensemble des mineurs) et les mesures de placement (47 % de l'ensemble), très majoritairement décidées par l'autorité judiciaire. Cela représente respectivement, 10,2 et 9,3 mineurs pour mille.

Lorsqu'un enfant est placé judiciairement, les parents restent titulaires de l'autorité parentale sauf en cas de délégation ou de déchéance prononcée par la justice. Les services départementaux doivent élaborer avec les titulaires de l'autorité parentale un « projet pour l'enfant » qui précise les actions qui seront menées auprès de l'enfant, des parents et de son environnement, le rôle des parents, les objectifs visés et les délais de mise en œuvre. La décision finale appartient à l'ASE.

Le juge doit fixer la durée de la mesure d'assistance éducative qui ne saurait excéder 2 ans, sauf « *lorsque les parents présentent des difficultés relationnelles et éducatives graves, sévères et chroniques, évaluées comme telles dans l'état actuel des connaissances, affectant durablement leurs compétences dans l'exercice de leur responsabilité parentale* »⁵⁹. Dans ce cas, la durée peut être plus longue afin, selon les termes de la loi, de permettre à l'enfant de bénéficier d'une continuité relationnelle, affective et géographique. Dans tous les cas, un rapport annuel est transmis au juge. Les mesures ordonnées par le juge à l'égard d'un mineur délinquant peuvent être révisées à tout moment.

Si l'enfant est confié exceptionnellement à l'ASE par ses parents car il ne peut provisoirement être maintenu dans son milieu habituel (placement dit « administratif »), les parents conservent l'autorité parentale. Une autorisation écrite des parents est nécessaire qui doit préciser : la durée du placement, les conditions de maintien des liens entre l'enfant et ses parents et notamment les conditions de la participation financière des parents à la prise en charge de l'enfant.

⁵⁸ Loi 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, article 1^{er}.

⁵⁹ Ibid., article 14

En 2011, les dépenses nettes des conseils généraux pour l'aide sociale à l'enfance sont de 6,7 milliards d'euros. La moitié des dépenses est consacrée aux placements d'enfants en établissements et un quart aux placements en familles d'accueil.

Les droits et devoirs des grands-parents

Les politiques publiques tendent à reconnaître la place des grands-parents. L'enfant a le droit d'entretenir des relations personnelles avec ses ascendants et seul son intérêt peut faire obstacle à ce droit. Plus largement, le juge aux affaires familiales peut fixer les modalités des relations entre l'enfant et un tiers, parent ou non, si tel est l'intérêt de l'enfant⁶⁰.

L'obligation alimentaire concerne les ascendants et les descendants sans limitation de génération. Une pension alimentaire peut être demandée par des grands-parents, voire des arrière-grands-parents, à un ou plusieurs petits-enfants. Il n'y a pas de priorité pour les grands-parents à s'adresser d'abord à leurs enfants plutôt qu'à leurs petits-enfants. Réciproquement, les petits-enfants dans le besoin peuvent demander une aide financière à leurs grands-parents s'ils n'ont pu l'obtenir de leurs parents.

L'ensemble de ces constats, conduit à s'interroger sur les conséquences de ces évolutions :

- La volonté de maintenir les relations des parents séparés et celles les unissant à leur enfant n'est-elle pas parfois illusoire ?
- A la notion de parents, unis par des liens affectifs mais aussi juridiques à l'enfant, ne convient-il pas d'ajouter un concept plus large de parentalité qui inclut le beau parent qui intervient au quotidien dans l'éducation de l'enfant ?
- Une nouvelle approche de la parentalité comme un lien qui s'élabore, fondé sur une filiation ou non, doit-elle prendre une place croissante dans la société ?
- Quels en seraient les apports et les risques ?

⁶⁰ Article 371-4 du Code civil

Annexes

Annexe n° 1 : composition de la section des affaires sociales et de la santé

✓ **Président** : François FONDARD

✓ **Vice présidents** : Thierry BEAUDET, Gérard PELHATE

Agriculture

✓ Gérard PELHATE

Artisanat

✓ Catherine FOUCHER

Associations

✓ Christel PRADO

CFDT

✓ Yolande BRIAND

✓ Dominique HÉNON

CFE-CGC

✓ Monique WEBER

CFTC

✓ Michel COQUILLION

CGT

✓ Daniel PRADA

✓ Françoise VAGNER remplacée par Jacqueline FARACHE

CGT-FO

✓ Rose BOUTARIC

✓ Didier BERNUS

Coopération

✓ Christian ARGUEYROLLES

Entreprises

✓ Dominique CASTERA

✓ Geneviève ROY

✓ Jean-Louis JAMET

Environnement et nature

✓ Pénélope VINCENT-SWEET

Mutualité

✓ Gérard ANDRECK

✓ Thierry BEAUDET

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

✓ Antoine DULIN

Outre-mer

✓ Eustase JANKY

Personnalités qualifiées

✓ Gisèle BALLALOU

✓ Nadia EL OKKI

✓ Sylvia GRAZ

✓ Annick du ROSCOËT

✓ Christian CORNE

✓ Jean-Claude ETIENNE

Professions libérales

✓ Bernard CAPDEVILLE

✓ Daniel-Julien NOËL

UNAF

✓ Christiane BASSET

✓ François FONDARD

Personnalités associés

✓ Christiane BÉBÉAR

✓ Pierre COURBIN

✓ Christine DARRIGADE

✓ Marie FAVROT

✓ Joël MERGUI

✓ Yvette NICOLAS

✓ Bruno PALIER

Annexe n° 2 : définitions

Adoption

Le mot « adoption » désigne une institution par laquelle une personne, mineure ou majeure dite « l'adoptée », entre dans la famille d'une autre personne, dite « l'adoptante ».

En droit français, il existe deux types d'adoption : l'adoption simple et l'adoption plénière.

Adoption simple

L'adoption simple maintient les liens familiaux entre l'adopté et ses parents biologiques. Les obligations de ces derniers sont considérées comme subsidiaires et pouvant emporter une contribution partielle.

En ce sens :

- l'adopté garde sa place d'héritier et donc ses droits héréditaires au sein de sa famille d'origine (art 364 du Code Civil) ;
- l'adopté conserve son nom d'origine et y ajoute le nom des adoptants ou bien le tribunal, à la demande de l'adoptant, peut décider que l'adopté portera uniquement le nom des adoptants (art 363 du Code Civil) ;
- les père et mère biologiques de l'adopté ne sont tenus de lui fournir des aliments que s'il ne peut les obtenir de l'adoptant. L'obligation de fournir des aliments à ses père et mère cesse pour l'adopté dès lors qu'il a été admis en qualité de pupille de l'État ou pris en charge par l'aide sociale.

Cependant :

- l'adopté a les mêmes droits et obligations dans sa famille d'adoption qu'un enfant légitime ;
- l'adopté dispose dans sa famille adoptive des mêmes droits successoraux que les autres enfants. Toutefois, il n'est pas héritier réservataire à l'égard de ses grands-parents adoptifs, qui peuvent le déshériter ;
- les parents adoptifs ont la dévolution exclusive et l'exercice de l'autorité parentale (art 365 du Code Civil)

Les enfants mineurs et même les personnes majeures peuvent être adoptés par adoption simple. Il n'y a aucune condition d'âge. Si l'adopté est âgé de plus de 13 ans, son consentement personnel est nécessaire.

L'adoption simple est révocable (annulation), uniquement pour des motifs graves, par le Tribunal de Grande Instance (TGI). Si la demande de révocation est faite par l'adoptant, l'adopté doit être âgé de plus de 15 ans (art 370 du Code Civil). La révocation fait cesser pour l'avenir tous les effets de l'adoption (art 370-2 du Code Civil).

Adoption plénière

L'adoption plénière rompt les liens de filiation de l'adopté avec sa famille biologique. Ce dernier acquiert une nouvelle filiation, qui remplace sa filiation d'origine (art 356 du Code civil). Un nouvel acte de naissance est établi et l'acte de naissance d'origine est annulé. En ce sens :

- l'adopté prend le nom des adoptants (art 357 du Code civil) et a les mêmes droits et obligations envers ses adoptants que les autres enfants (art 358 du Code civil) ;
- les parents adoptifs exercent seuls l'autorité parentale.
- Dans sa famille adoptive, en matière successorale, l'enfant adopté bénéficie des mêmes droits que les autres enfants. Dans sa famille d'origine, il est exclu de la succession.
- L'adopté, comme tout enfant, doit des aliments à ses parents, s'ils sont dans le besoin et, réciproquement, l'adoptant doit des aliments à son enfant adoptif.

Pour être adopté, l'enfant doit être âgé de moins de 15 ans et être accueilli au domicile de l'adoptant depuis au moins six mois. Des exceptions à cette règle sont ouvertes à l'article 345 du Code Civil. L'adoption plénière est irrévocable (art 359 du Code civil).

Assistance médicale à la procréation

L'Assistance médicale à la procréation est un ensemble de techniques médicales encadrées par la Loi n°2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique dont les dispositions ont été incluses dans le Code de la Santé Publique. Elle s'entend des pratiques cliniques et biologiques permettant la Fécondation in vitro (FIV), le transfert d'embryons et l'insémination artificielle, ainsi que toute technique d'effet équivalent permettant la procréation en dehors du processus naturel.

L'article L. 2142 du Code de la santé publique fixe les cas possibles de recours à l'AMP appelée communément PMA : « L'assistance médicale à la procréation a pour objet de remédier à l'infertilité d'un couple ou d'éviter la transmission à l'enfant ou à un membre du couple d'une maladie d'une particulière gravité. Le caractère pathologique de l'infertilité doit être médicalement diagnostiqué.

L'homme et la femme formant le couple doivent être vivants, en âge de procréer et consentir préalablement au transfert des embryons ou à l'insémination. »

Ne peuvent donc avoir recours à l'AMP, les célibataires, les couples de personnes de même sexe ou encore les couples pour des raisons autres que médicales.

La prise en charge par l'assurance maladie assure le remboursement des techniques d'AMP si la femme a moins de 43 ans.

Plusieurs techniques peuvent être utilisées en fonction du diagnostic d'infertilité posé :

- l'Insémination artificielle (IA) peut être réalisée avec sperme de conjoint (IAC) ou avec sperme de donneur (IAD).
- la Fécondation in vitro (FIV) peut être réalisée avec gamètes du couple (FIVC) ou avec don de sperme ou d'ovocytes (FIVD).
- l'Injection intracytoplasmique de spermatozoïdes (ICSI).

Autorité parentale

La loi n°2002-305 du 4 mars 2002 a remanié l'article 371-1 du Code civil en disposant que « L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs ayant pour finalité l'intérêt de l'enfant ». Elle appartient au père et à la mère jusqu'à la majorité ou l'émancipation de l'enfant pour le protéger dans sa sécurité, sa santé, et sa moralité, pour assurer son éducation et permettre son développement, dans le respect dû à sa personne. Les parents associent l'enfant aux décisions qui le concernent, selon son âge et son degré de maturité.

Aliments

Prestation, en nature ou en argent, que doit verser une personne, si elle en a la possibilité, à un proche parent ou allié se trouvant dans le besoin.

Créance alimentaire

Droit d'obtenir des proches parents une pension alimentaire

Concubinage ou Union libre

Le concubinage est une union de fait, caractérisée par une vie commune présentant un caractère de stabilité et de continuité, entre deux personnes, de sexe différent ou de même sexe, qui vivent en couple (Article 515-8 du Code civil).

Le concubinage notoire sous-entend une communauté de vie et d'intérêts sans pour autant un partage à temps complet d'un même domicile.

Filiation/Reconnaissance/Possession d'état

La filiation désigne le rapport de famille qui lie un individu à une ou plusieurs personnes dont il est issu. La Loi organise le régime de la preuve du lien familial. La filiation est légalement établie, par l'effet de la loi, par la reconnaissance volontaire ou par la possession d'état constatée par un acte de notoriété. Tous les enfants dont la filiation est légalement établie ont les mêmes droits et les mêmes devoirs dans leurs rapports avec leur père et mère. Ils entrent dans la famille de chacun d'eux. Depuis l'ordonnance du 4 juillet 2005, la distinction entre filiation naturelle et filiation légitime n'existe plus.

- La filiation de la mère est établie par sa désignation dans l'acte de naissance de l'enfant (la mère non mariée n'est donc plus obligée de reconnaître l'enfant dont elle a accouché pour voir établie la filiation à son égard).
- La filiation paternelle s'établit de plein droit à l'égard du mari de la mère si l'enfant a été conçu ou est né pendant la durée du mariage : c'est la présomption de paternité. Hors mariage, la filiation paternelle s'établit par une reconnaissance de paternité.

Reconnaissance

La « reconnaissance » est le nom donné à la déclaration faite dans un acte authentique, et en particulier à l'officier de l'état civil, qui a pour effet d'établir la filiation du déclarant à l'égard de l'enfant naturel dont il se dit être le père. La maternité naturelle est cependant établie par le seul fait que l'acte de naissance de l'enfant porte mention du nom de la mère.

Possession d'état

La possession d'état est la prise en compte de la réalité vécue du lien de filiation. Elle s'établit par une réunion suffisante de faits qui révèlent le lien de filiation et de parenté entre un enfant et la famille à laquelle il est dit appartenir. Un acte de notoriété peut être demandé pour prouver la possession d'état. Il est délivré par le juge.

Foyer fiscal, quotient conjugal et quotient familial

Le terme **foyer fiscal** désigne l'ensemble des personnes inscrites sur une même déclaration de revenus pour le calcul de l'impôt.

Le quotient conjugal consiste à diviser la somme des revenus d'un couple (marié ou Pacsé) par deux avant de lui appliquer le barème progressif. L'avantage retiré du quotient conjugal n'est pas plafonné.

Le système attribue des parts supplémentaires pour les enfants : une demi-part pour chacun des deux premiers, et une part entière pour chaque enfant à partir du troisième. C'est ce qui donne **le quotient familial**. L'avantage en impôt lié au nombre de parts (hors celle du conjoint) est plafonné. Les effets du quotient familial sont ainsi plafonnés à 2 000 euros pour chaque demi-part liée aux enfants à charge dans le cas général. Il est passé de 2 336 € à 2 000 € pour chacun des deux premiers enfants et 4 000 € à partir du 3ème (loi de finances pour 2013) et devrait passer à 1 500 € par demi-part en 2014.

Le calcul de l'impôt se fait de la manière suivante : le revenu global du foyer est divisé par le nombre de parts, c'est sur cette assiette de revenus que s'applique le barème d'imposition. Le résultat obtenu est ensuite multiplié par le nombre de parts pour déterminer le montant de l'impôt. Comme le taux d'imposition est progressif, le fait d'appliquer le barème sur le quotient et non sur le revenu global permet d'obtenir une réduction d'impôt qui est d'autant plus forte que le revenu est élevé et que le nombre de parts augmente.

Gestation pour autrui

La Gestation Pour Autrui est interdite en France par l'article 16-7 du Code Civil qui précise que « *Toute convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui est nulle* » et par la loi n° 94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain qui l'interdit explicitement. Cette interdiction est d'ordre public de par l'article 16-9 du Code civil.

La GPA désigne un ensemble de techniques par lesquelles une femme, la mère porteuse, accepte de porter et de mettre au monde un enfant à la demande d'un couple.

Mariage

Union entre un homme et une femme, ou deux personnes de même sexe, consacrée par une déclaration solennelle (célébration) reçue par un officier de l'état civil (le maire, l'un de ses adjoints ou une personne qu'il délègue). Le mariage confère aux époux des droits et des devoirs réciproques : respect, assistance, secours, fidélité, contribution aux charges du mariage, éducation et entretien en commun des enfants, solidarité pour les dettes du ménage...

Ménage

Un ménage, au sens du recensement de la population, désigne l'ensemble des personnes qui partagent la même résidence principale, sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté. Un ménage peut être constitué d'une seule personne.

Pacte Civil de Solidarité (PACS)

Contrat conclu entre deux personnes majeures, non mariées, de sexe différent ou de même sexe, pour organiser les modalités de leur vie commune. Le PACS confère aux partenaires des droits et des devoirs (Exemple : ils s'engagent à une vie commune, ainsi qu'à une aide matérielle et à une assistance réciproques). Les partenaires qui concluent un PACS, doivent en faire la déclaration au greffe du tribunal d'instance dans le ressort duquel ils fixent leur résidence commune (à l'étranger, devant les agents diplomatiques ou consulaires) ou devant notaire (cf. rapport)

Parentalité

La parentalité désigne l'ensemble des façons d'être et de vivre le fait d'être parent. C'est un processus qui conjugue les différentes dimensions de la fonction parentale, matérielle, psychologique, morale, culturelle, sociale. Elle qualifie le lien entre un adulte et un enfant, quelle que soit la structure familiale dans laquelle il s'inscrit, dans le but d'assurer le soin, le développement et l'éducation de l'enfant. Cette relation adulte/enfant suppose un ensemble de fonctions, de droits et d'obligations (morales, matérielles, juridiques, éducatives, culturelles) exercés dans l'intérêt supérieur de l'enfant en vertu d'un lien prévu par le droit (autorité parentale). Elle s'inscrit dans l'environnement social et éducatif où vivent la famille et l'enfant.

Politique publique

Se définit comme un ensemble d'actions coordonnées, mises en œuvre par les institutions et les administrations publiques avec pour objectif d'obtenir une modification ou une évolution d'une situation donnée.

Annexe n° 3 : données statistiques

Tableau 1 : Évolution des naissances et de la part des naissances hors mariage, France hors Mayotte

Année	Nombre de naissances	Part des enfants nés hors mariage (en %)
1994	740 774	37,2
1995	759 058	38,6
1996	764 028	39,9
1997	757 384	41,0
1998	767 906	41,7
1999	775 796	42,7
2000	807 405	43,6
2001	803 234	44,7
2002	792 745	45,2
2003	793 044	46,2
2004	799 361	47,4
2005	806 822	48,4
2006	829 352	50,5
2007	818 705	51,7
2008	828 404	52,5
2009	824 641	53,7
2010 (p)	832 799	54,9
2011 (p)	823 394	55,8
2012 (p)	822 000	56,6

(p) données 2012, taux de natalité 2010 et 2011 : résultats provisoires arrêtés à fin 2012 –

Champ : France hors Mayotte

Source : Insee, statistiques de l'état civil et estimations de population

Tableau 2 : Familles selon le nombre d'enfants de moins de 18 ans

Nombre d'enfants de moins de 18 ans dans la famille	1990		1999		2009	
	en milliers	en %	en milliers	en %	en milliers	en %
1 enfant	3 353,7	43,8	3 418,3	44,8	3 580,6	45,2
2 enfants	2 800,5	36,6	2 841,1	37,2	3 025,8	38,2
3 enfants	1 087,1	14,2	1 033,5	13,6	1 017,9	12,9
4 enfants ou plus	410,9	5,4	334,5	4,4	294,6	3,7
Total des familles avec enfant(s) de moins de 18 ans	7 652,2	100,0	7 627,5	100,0	7 918,9	100,0

Champ : France, population des ménages, familles avec au moins un enfant de 0 à 17 ans (en âge révolu).

Source : Insee, RP1990 sondage au 1/4 – RP 1999 et RP 2009 exploitations complémentaires.

Tableau 3 : Nombre et répartition des personnes se déclarant en couple de même sexe

	Total des personnes en couple		Hommes		Femmes	
	Effectifs	Part (%)	Effectifs	Part (%)	Effectifs	Part (%)
Pacsé	85 500	43	54 000	47	31 500	38
Union libre	112 500	57	62 000	53	50 500	62
Total	198 000	100	116 000	100	82 000	100
Cohabitant	167 000	84	97 500	84	69 500	85
Non cohabitant	31 000	16	18 500	16	12 500	15
Total	198 000	100	116 000	100	82 000	100

Champ : France métropolitaine, population des ménages ordinaires, personnes de 18 ans ou plus déclarant être actuellement en couple avec un conjoint de même sexe

Source : Insee, enquête Famille et logements 2011.

Tableau 4 : Mode de garde principal des jeunes enfants pendant le temps de travail des parents

Mode de garde principal	Mère de famille monoparentale ayant un emploi	Couple où seul le père a un emploi	Couple où les deux personnes ont un emploi	Ensemble des personnes ayant un emploi		
				Hommes	Femmes	Ensemble
Service de garde rémunérés	50	6	61	39	59	48
Garde collective (crèche, garderie, centre d'accueil...)	31	2	20	13	20	16
Garde individualisée (assistante maternelle, garde à domicile...)	19	4	41	26	39	32
Autres mode de garde	50	94	39	61	41	52
Famille, voisins, amis	44	4	21	15	22	18
Père	-	1	6	2	8	4
Mère	6	89	12	44	11	30
Ensemble	100	100	100	100	100	100

Note : certaines configurations moins fréquentes (hommes en famille monoparentale, couples où seule la femme a un emploi...) ne sont pas présentées de manière détaillée, mais sont intégrées dans l'ensemble. Par ailleurs, les réponses « pas de mode de garde », trop peu nombreuses, n'ont pas été prises en compte dans les calculs. Enfin, pour les couples où les deux personnes ont un emploi, le tableau ne détaille que les réponses données par les mères. En effet, dans ces situations, les réponses du père et de la mère sont très proches, à l'exception de la garde par la mère ou par le père (données commentées dans le texte). -

Lecture : 50 % des mères de famille monoparentale ayant un emploi ont principalement recours aux services de garde rémunérés pour garder leur(s) enfant(s) pendant qu'elles travaillent.

Champ : personnes âgées de 15 à 64 ans, ayant un emploi et au moins un enfant de moins de 6 ans dans le ménage.

Source : Enquête emploi et module ad hoc sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, 2005, Insee.

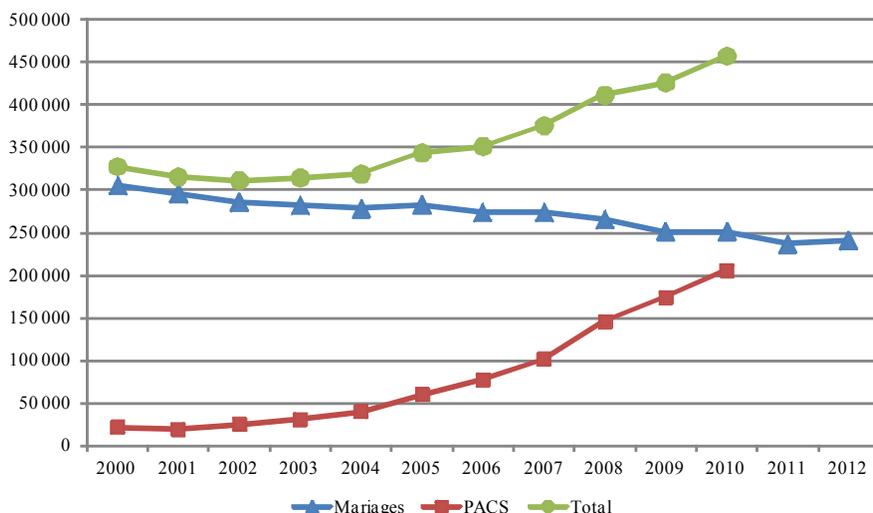
Interrogations sur ensemble des personnes ayant un emploi

Tableau 5 : Mariage des personnes de même sexe et homoparentalité

	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Portugal	Royaume-uni	Suède
Mariage	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Adoption										
Conjointe	---	Oui	Oui	Oui	Oui	---	Oui	Non	Oui	Oui
Individuelle	---	Oui pour l'enfant biologique ou adoptif de l'époux(se)	Oui pour l'enfant biologique ou adoptif de l'époux(se) Dès naissance pour couples de femmes	Oui	Oui		Oui : pour couples d'hommes sous condition de délai Couples de femmes dès naissance	Non	Oui	Oui pour l'enfant du conjoint
Présomption/ acception de filiation de l'enfant né pendant l'union	---	Non	Oui	Oui acception de la filiation dans couple de femmes	Oui		Non	Non		Non
Assistance médicale à la procréation		Oui pour toute femme sous réserve de l'accord du centre de procréation	Oui pour toute femme	Oui pour toute femme			Oui	Non		Oui pour deux femmes
Gestation pour autrui (GPA)		Pas de dispositions légales	Non	Non	Non		Sanctionnée pénalement si vénale	Non	Oui sans rémunération	Non

Source : Sénat, rapport relatif au *Mariage des personnes de même sexe et homoparentalité*, 2012.

Tableau 6 : Évolution du nombre de mariages et de Pacs conclus selon le sexe des partenaires jusqu'en 2012



Champ : France hors Mayotte

Sources : Insee, statistiques de l'état civil ; SDSE, fichiers détails PACS

Tableau 7 : Répartition du nom des enfants selon le nom des parents en 2012 (en %)

Enfants ayant reçu le nom de leur père	82,8
Enfants ayant reçu le nom de leur mère	6,5
Enfants ayant reçu le nom de leur père, suivi de celui de leur mère, séparés par un espace	6,9
Enfants ayant reçu le nom de leur mère, suivi de celui de leur père, séparés par un espace	1,6
Enfants ayant un autre nom (notamment du fait de noms en plusieurs mots de l'un ou l'autre des parents).	2,2
Total	100,0

Champ : France (y compris Mayotte)

Source : Insee - Exploitation des bulletins statistiques d'état civil de naissance 2012

Annexe n° 4 : liste des personnes auditionnées

- ✓ **Claire Brisset**
au titre de ses anciennes fonctions de défenseure des droits de l'enfant,
- ✓ **Marie-Anne Frison Roche**
sociologue, Professeure de droit,
- ✓ **Hélène Périvier**
économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)
- ✓ **Cécile Février et Hélène Charbonnier**
présidente et trésorière du Conseil national des adoptés (CNA) ;
- ✓ **Patricia Augustin**
*secrétaire générale, Fédération syndicale des familles monoparentales
accompagnée de Mme Christiane Diemunsch*
- ✓ **Bertrand Fragonard**
président du haut Conseil de la famille
- ✓ **Jean Deleage**
notaire
- ✓ **Nicolas Gougain**
président Fédération des associations lesbiennes, gays, bisexuelles, et transgenres (LGBT)
- ✓ **François Edouard**
président du département droit de l'enfant et protection de la famille de l'UNAF
- ✓ **Gérard Neyrand**
sociologue, professeur à l'Université Paul Sabatier, Toulouse 3
- ✓ **Didier Breton**
maître de conférences et démographe (INED)
- ✓ **Claude-Valentin Marie**
sociologue et démographe (INED)

Annexe n° 5 : liste bibliographique

Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (n° 344) *ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe*, Tome II, contributions écrites des personnes entendues par le rapporteur M. Erwann Binet, 17 janvier 2013.

Les aides aux familles, Avis et annexes du Haut Conseil de la famille du 8 avril 2013.

L'obligation alimentaire : des formes de solidarité à réinventer, Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Christiane Basset au nom de la section des affaires sociales, mai 2008.

Droits réels/droits formels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes, avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Antoine Dulin, au nom de la section des affaires sociales et de la santé, juin 2012.

Femmes et précarité, Etude du Conseil économique, social et environnemental, présentée par Mme Evelyne Duhamel et M. Henri Joyeux, au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité, mars 2013.

La protection sociale : assurer l'avenir de l'assurance maladie, avis du Conseil économique, social et environnemental, présenté par M. Bernard Capdeville, au nom de la section des affaires sociales et de la santé, juillet 2011

Le logement autonome des jeunes, avis du CESE présenté par Claire Guichet au nom de la section de l'aménagement durable du territoire, janvier 2013.

La dépendance des personnes âgées, avis du CESE, présenté par Mme Monique Weber et M. Yves Vérollet, au nom de la commission temporaire sur la dépendance des personnes âgées, juin 2011.

Présentation générale des dispositifs en faveur des familles, Haut Conseil de la famille, février 2013.

Quelques données statistiques sur les familles et leurs évolutions récentes, Haut Conseil de la famille, octobre 2012.

Architecture des aides aux familles : quelles évolutions pour les 15 prochaines années, Haut Conseil de la famille, Annexe 3 : simulations réalisées par la Direction générale Trésor.

Accueil des jeunes enfants et offre de loisirs et d'accueil des enfants et des adolescents autour du temps scolaire : la diversité de l'offre et les disparités d'accès selon les territoires, Haut Conseil de la famille, note d'analyse, février 2013.

Intérêt de l'enfant, autorité parentale et droits des tiers, rapport présenté par M. Jean Léonetti, député.

Audition de M. Jean-Claude Ameisen, Président du Comité consultatif national d'éthique, sur *l'organisation du débat national sur la procréation médicalement assistée*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, mai 2013.

Les aides publiques apportées aux familles monoparentales, Chapitre XVI, Cour des comptes, Sécurité sociale 2010 – septembre 2010.

Centre d'études de l'emploi, 2007

Insee, enquête revenus fiscaux, année des données 2003.

Infostat Justice 116- Avril 2012

Etude comparative du régime applicable à la maternité de substitution au sein des Etats membres de l'Union européenne, Saisine, Parlement européen, novembre 2012.

A comparative study on the Regime of Surrogacy in EU Member States, Parlement européen, rapport du 8 juillet 2013 Directorate general for internal policies, étude PE 474.403 déposée en mai 2013.

Etude comparative du régime applicable à la maternité de substitution au sein des Etats membres de l'Union européenne, Parlement européen, Direction des politiques internes, Département des citoyens et affaires constitutionnelles, 2013

La médiation familiale : activités des services, usagers et effets sur la résolution des conflits, Politiques sociales et familiales, Synthèses et statistiques, n° 103, mars 2011.

Médiation familiale, guide pratique, Union nationale des associations familiales, mars 2008.

Dix ans de contentieux familiaux, Données sociales, la société française, Insee, édition 2006.

Les ruptures d'unions : plus fréquentes, mais pas plus précoces, Insee Première n° 1107, novembre 2006 ;

Les concubins et l'impôt sur le revenu en France, Economie et statistique n° 401, Insee 2007.

Faire garder ses enfants pendant son temps de travail, Insee Première, n° 1132, avril 2007.

Les familles monoparentales, Insee Première n° 1195, juin 2008.

Enfants des couples, enfants des familles monoparentales, Insee Première n° 1216, janvier 2009 ;

Les familles recomposées : entre familles traditionnelles et familles monoparentales, Documents de travail de la direction des statistiques démographiques et sociales, Insee, octobre 2009.

Estimations de population et statistiques de l'état civil ; ministère de la Justice, SDSE, Insee

Un million de Pacsés début 2010, Insee Première n° 1336, février 2011.

Couple, famille, parentalité, travail des femmes, Insee Première n° 1339, mars 2011.

Bilan démographique 2012, Insee Première 1429, janvier 2013.

Le couple dans tous ses états, Insee Première n° 1435, février 2013.

Evaluation de la politique de soutien à la parentalité (MAP, volet 1), Inspection générale des affaires sociales, février 2013.

Le statut des beaux-parents dans les familles recomposées, Dossier d'étude n° 116, Caisse nationale d'allocations familiales, mai 2009.

L'homoparentalité, réflexion sur le mariage et l'adoption, Conseil d'analyse de la société, mai 2007.

La décohabitation et le relogement des familles polygames, Insee, recherches et prévisions, n° 94, décembre 2008.

Les enfants et leur famille, Institut national d'études démographiques, décembre 2010.

Le droit à la connaissance de ses origines génétiques, Note de Synthèse, Sénat, 2012.

Mariage des personnes de même sexe et homoparentalité, législation comparée, Direction de l'initiative parlementaire et des délégations, Sénat, novembre 2012.

La gestation pour autrui, législation comparée, Sénat, janvier 2008.

Les familles monoparentales et l'école : un plus grand risque d'échec au collège ? Education et formations, n° 82, DEPP, décembre 2012.

Réformer le quotient conjugal, par Guillaume Allègre et Hélène Périvier, Note de l'OFCE, juin 2013.

Fiscalisation des allocations familiales, est-ce le bon débat ? Pour une redéfinition du contenu et des contours de la politique familiale par Hélène Périvier et François de Singly, OFCE, février 2013.

Les grossesses précoces : près de 7 % des femmes enceintes de Guyane sont mineures, Antiane n° 74, Guyane, juillet 2011.

Les adoptions simples et plénières en 2007, Etude du ministère de la Justice, Zakia Belmokhtar juin 2009.

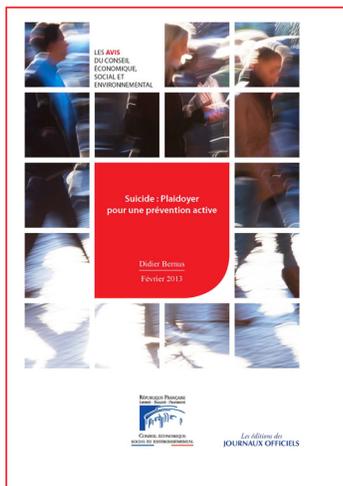
Prélèvement obligatoire sur les ménages, progressivité et effet redistributif. Conseil des prélèvements obligatoires - Rapport de mai 2011.

Etude et proposition sur la polygamie en France, Commission nationale consultative des droits de l'homme 2006.

Rapport public de la Cour des Comptes 2009.

Annexe n° 6 : liste des sigles

AJJPP	Allocation journalière de présence parentale
AMP	Assistance médicale à la procréation
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASF	Allocation de soutien familial
AVPF	Assurance vieillesse du parent au foyer
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CIDE	Convention internationale relative aux droits de l'enfant
CJUE	Cour de justice européenne
CLCA	Complément de libre choix d'activité
CNF	Certificat de nationalité française
COLCA	Complément optionnel de libre choix d'activité
CSF	Congé de soutien familial
PACS	Pacte civil de solidarité
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
RSA	Revenu de solidarité active



Dernières publications de la section des affaires sociales et de la santé

- *Suicide : plaidoyer pour une prévention active*
- *La protection sociale : assurer l'avenir de l'assurance maladie*
- *Les enjeux de la prévention en matière de santé*
- *Droits formels, droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*
- *Le coût économique et social de l'autisme*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *L'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins : un atout pour la France*
- *Pour une politique de développement du spectacle vivant : l'éducation artistique et culturelle tout au long de la vie*
- *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*
- *Agir pour la biodiversité*
- *Financer la transition écologique et énergétique*
- *Avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine (articles 1,5,7 et 12)*
- *La transition énergétique dans les transports*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411130023-001013 – Dépôt légal : novembre 2013

Crédit photo : shutterstock

Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental

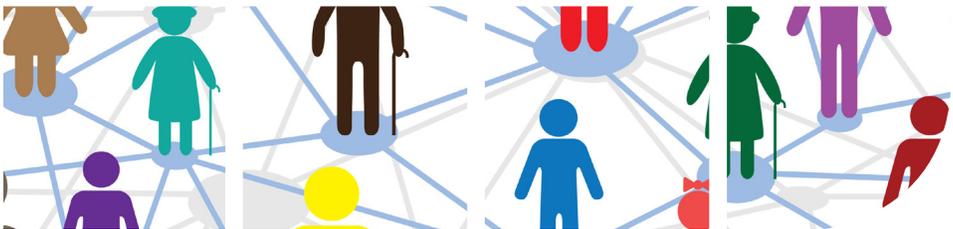




La famille s'est transformée avec l'augmentation des naissances hors mariage, de la monoparentalité et de l'homoparentalité, du nombre de séparations mais reste, pour les Français, un cadre protecteur d'éducation des enfants.

L'aspiration à l'égalité dans le couple et dans l'exercice conjoint de la parentalité, le travail des femmes... ont nécessité l'adaptation des politiques publiques. Pour le CESE, il faut aller plus loin dans l'accompagnement des familles : mesures de soutien aux parents isolés, augmentation de l'offre d'accueil des jeunes enfants, renforcement des procédures de recouvrement des pensions alimentaires, recours facilité à la médiation familiale en cas de séparation.

Au-delà, face au recours à des techniques procréatives à l'étranger, le CESE s'interroge sur les conséquences en France pour ces enfants en termes de filiation, d'accès aux origines... Ces questions doivent être clairement inscrites dans le débat public au moment où une demande d'extension du recours à ces techniques se fait jour.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr



**Direction
de l'information légale
et administrative**
accueil commercial :
01 40 15 70 10

commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr

N° 41113-0023 prix : 12,90 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120933-6



9 782111 209336