

PROPOSITION DE LOI

MAINTIEN DE L'ALLOCATION DE SOUTIEN FAMILIAL EN CAS DE NOUVELLE RELATION AMOUREUSE

Première lecture



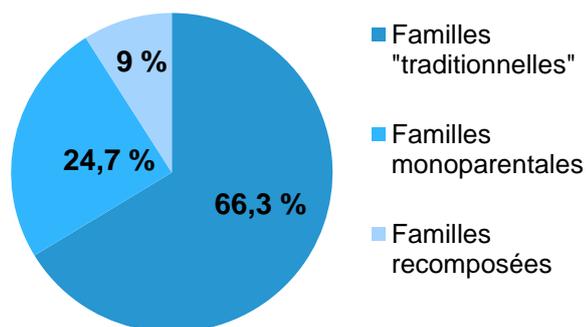
Réunie le mercredi 16 février 2022 sous la présidence de Catherine Deroche (Les Républicains, Maine-et-Loire), présidente, la commission des affaires sociales a examiné **le rapport de Mme Michelle Meunier** sur la proposition de loi visant à **maintenir le versement de l'allocation de soutien familial en cas de nouvelle relation amoureuse du parent bénéficiaire**. La commission n'a pas adopté la proposition de loi.

L'allocation de soutien familial est octroyée pour chaque enfant privé du soutien d'au moins l'un de ses parents. Versée à **815 000 foyers**, elle représente une dépense de **1,79 milliard d'euros** en 2020. Cette prestation est accordée au parent ayant la charge de l'enfant sous réserve de son isolement ; lorsque le parent titulaire du droit à l'ASF se remet en couple, il perd le bénéfice de la prestation. La proposition de loi entend **supprimer cette condition d'isolement**.



En 2020, deux millions de familles, soit **24,7 % de l'ensemble des familles**, étaient **monoparentales** contre 953 000 en 1990 (12 % des familles). L'augmentation de la proportion de familles monoparentales et de familles recomposées constitue un fait social auquel les dispositifs socio-fiscaux ont dû s'adapter. De nombreuses prestations prennent dorénavant en considération les parents isolés en les ciblant spécifiquement ou en prévoyant une majoration des montants accordés ou des plafonds de ressources.

Répartition des familles en France en 2020



L'article 1^{er} de la proposition de loi propose de revenir sur la condition d'isolement de l'allocation de soutien familial (ASF) afin de permettre à des parents en famille recomposée de recevoir cette allocation aujourd'hui destinée aux seules familles monoparentales. L'article 2 de la proposition de loi vise à demander au Gouvernement un rapport sur la diversité des situations familiales et leur prise en compte par la fiscalité.



1. L'ALLOCATION DE SOUTIEN FAMILIAL : UNE PRESTATION COMPLEXE AU SOUTIEN DES FAMILLES MONOPARENTALES LES PLUS PRÉCAIRES

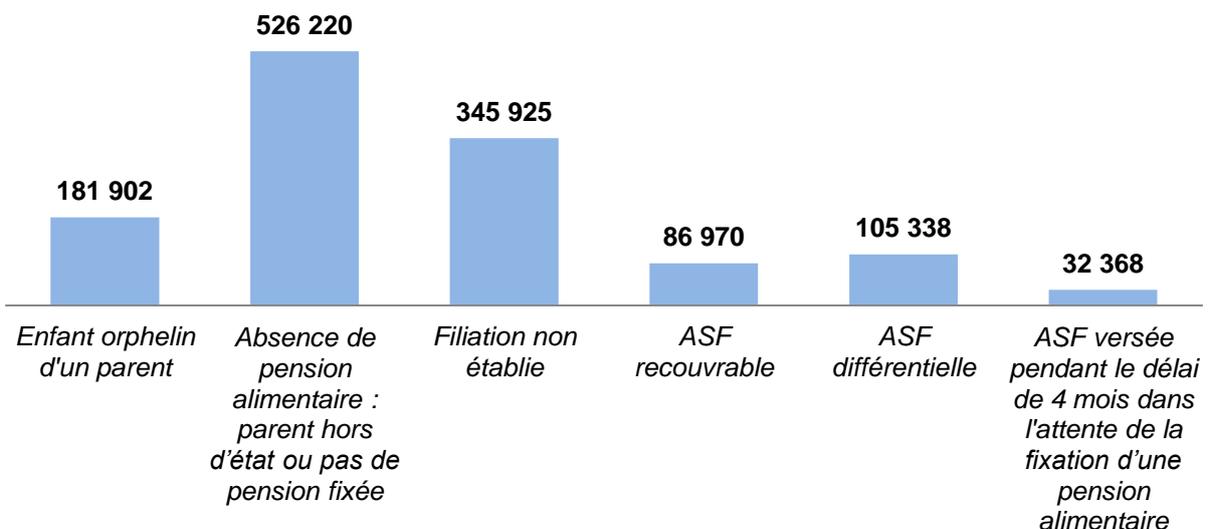
A. DES CONDITIONS D'OCTROI COMPLEXES

La loi du 22 décembre 1984 a remplacé l'allocation orphelin par une **allocation de soutien familial (ASF)** dont l'objectif est d'aider à l'éducation d'enfants privés du soutien d'au moins un des parents. Le montant de l'allocation varie selon qu'un seul des parents est défaillant - **ASF à taux partiel de 116 €** - ou si les deux sont absents - **ASF à taux plein de 155 €**.

L'allocation est versée, sans condition de ressources, à la personne ayant la charge effective et permanente de l'enfant répondant à une de ces conditions :

- l'enfant est **orphelin** d'au moins l'un de ses parents ;
- la **filiation de l'enfant n'est pas établie** à l'égard d'au moins l'un de ses parents ;
- au moins un des parents ne verse pas ou est reconnu comme étant hors d'état de verser la pension alimentaire (parent insolvable). Dans le cas où le parent se soustrait, même partiellement, à ses obligations, **l'ASF est versée à titre d'avance au parent créancier**, à charge pour la caisse d'allocations familiales (CAF) ou la mutuelle sociale agricole (MSA) de recouvrer la pension alimentaire auprès du parent débiteur (**ASF recouvrable**) ;
- pour l'enfant dont la pension alimentaire est inférieure au montant de l'ASF à taux partiel. Dans ce cas, une **ASF différentielle** permet de compléter la pension alimentaire.

Répartition des ASF à taux partiel versées en juin 2021 selon les conditions d'ouverture



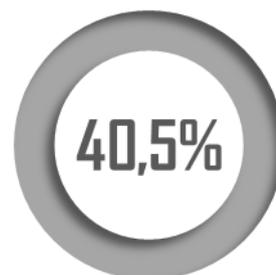
Source : Commission des affaires sociales, d'après les données transmises par la Cnaf

En raison de la complexité des conditions d'octroi, l'allocation de soutien familial est concernée par un important phénomène de non-recours par manque de connaissance de la prestation auquel s'ajoute un **non-recours volontaire**. En effet, l'ASF recouvrable est une prestation subsidiaire à la pension alimentaire et au-delà de quatre mois de versement, les bénéficiaires doivent engager une action en justice ou à l'amiable en vue de la fixation d'une pension alimentaire. Or, cette condition peut dissuader certains parents éligibles qui préfèrent ne pas provoquer de litige avec leur ancien conjoint. **Près d'un parent isolé sur deux serait éligible à l'ASF mais ne la réclamerait pas.**

B. DES BÉNÉFICIAIRES PARMI LES PLUS VULNÉRABLES AU SEIN DES FAMILLES MONOPARENTALES

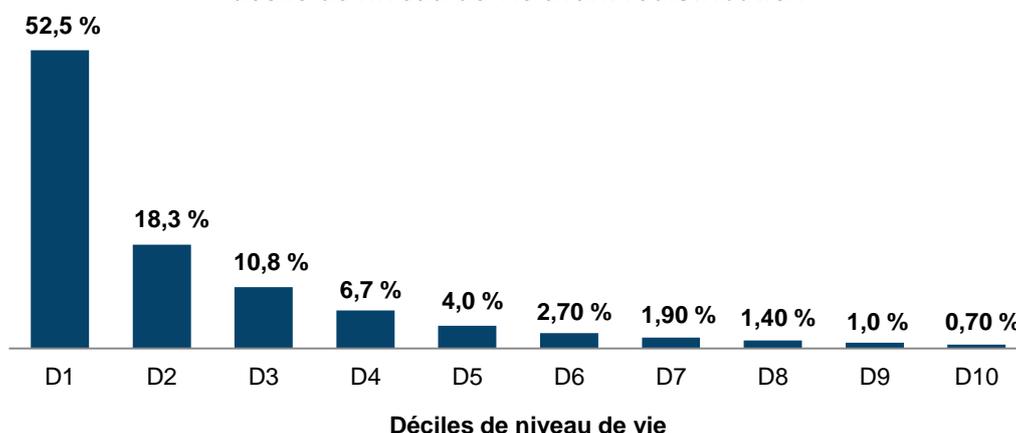
La **situation de monoparentalité concerne à 82 % des femmes** et est souvent associée à des facteurs importants de précarité comme un niveau moyen de diplôme plus bas qu'au sein des familles traditionnelles ou un taux d'emploi plus faible. **Il en résulte une surexposition à la pauvreté de ces familles.**

Toutefois, **l'ASF cible en particulier des foyers parmi les plus fragiles au sein des familles monoparentales** puisqu'elle est octroyée pour des familles dont le deuxième parent est défaillant à apporter son soutien à l'éducation de son enfant. Cette situation se retrouve davantage chez les familles monoparentales aux ressources les plus modestes ; elles sont donc plus nombreuses à percevoir l'ASF qu'une pension alimentaire. Si 40 % des familles monoparentales appartiennent aux deux déciles les plus bas de la distribution de revenus, cette proportion s'élève à 70 % pour les bénéficiaires de l'allocation de soutien familial (voir graphique ci-dessous).



des enfants élevés chez un parent isolé vivent en dessous du seuil de pauvreté

Répartition des bénéficiaires de l'ASF en 2016 selon le décile de niveau de vie avant redistribution



Source : Direction de la sécurité sociale

2. UNE CONDITION D'ISOLEMENT SOURCE D'INCOHÉRENCES AUX EFFETS NUISIBLES

A. UNE CONDITION D'ISOLEMENT INCOHÉRENTE

Hors le cas où l'enfant, privé du soutien de ses deux parents, est confié à un tiers, l'ASF est une prestation versée sous condition d'isolement du parent bénéficiaire. L'article L. 523-2 du code de la sécurité sociale dispose que l'ASF cesse d'être versée « **lorsque le père ou la mère titulaire du droit à l'allocation de soutien familial se marie, conclut un pacte civil de solidarité ou vit en concubinage** ».

La rapporteure considère cette situation comme paradoxale dans la mesure où **la pension alimentaire continue d'être exigée du parent débiteur solvable** lorsque le parent créancier se remet en couple. Les parents bénéficiaires de l'ASF, parmi les plus précaires des familles monoparentales, perdent donc une ressource alors que leur enfant reste privé d'un second soutien parental. La suspension du versement de l'ASF repose sur le postulat que le nouveau conjoint contribue à l'entretien de l'enfant. La rapporteure constate toutefois que **cette contribution est loin d'être systématique** et qu'elle ne repose sur aucune obligation juridique.

La perte de l'ASF n'est en tout état de cause pas souhaitable en ce qu'elle crée une relation de dépendance de la mère envers son nouveau conjoint pour l'éducation de son enfant. Le maintien de l'ASF en cas de remise en couple favoriserait au contraire l'autonomie des mères et œuvrerait pour une réelle égalité entre les femmes et les hommes.

La loi du 4 août 2014 permettait de maintenir le versement de l'ASF recouvrable pendant une période de six mois après la remise en couple dans le cadre de l'expérimentation dans vingt départements de la garantie contre les impayés de pension alimentaire (Gipa). Lorsque le mécanisme de la Gipa fut généralisé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, ce maintien du versement ne fut toutefois pas repris.

B. DES EFFETS DE TRAPPES OU DE FRAUDES À L'ISOLEMENT

La rapporteure considère que la condition d'isolement, qui s'applique également à d'autres dispositifs socio-fiscaux en faveur des familles monoparentales, **découragent certains parents isolés à envisager une vie commune avec un nouveau conjoint**. Les auditions ont confirmé que des mères isolées renoncent à se remettre en couple **par craintes des difficultés matérielles qui résulteraient de la perte de l'ASF**. Des fraudes à l'isolement sont également constatées par les CAF. En 2019, la fraude à l'isolement concernait ainsi 18 % des fraudes constatées par les CAF toutes prestations confondues.

Or, **la monoparentalité est un facteur important de précarité**. En permettant la réalisation d'économies d'échelle sur les charges de la vie courante ou en encourageant la reprise d'activité professionnelle grâce à une conciliation facilitée entre vie familiale et vie professionnelle, **la remise en couple permet à une mère isolée d'espérer une élévation de son niveau de vie**. Le taux de pauvreté des enfants présent dans une famille recomposée (16,6 %) reste bien en-deçà de celui des enfants élevés dans une famille monoparentale. **Il convient donc de ne pas dissuader les parents isolés de se mettre en couple**.

C. MAINTENIR LE VERSEMENT DE L'ASF DANS L'INTÉRÊT SUPÉRIEUR DES ENFANTS

La restriction du bénéfice de l'ASF aux seuls parents isolés ne se justifie pas du point de vue de l'intérêt supérieur des enfants. Si ces derniers demeurent privés du soutien d'un de leur parent, le statut marital du parent avec lequel ils vivent ne devrait pas conditionner le versement de l'allocation. Au contraire, le bénéfice de l'ASF, laquelle est une prestation octroyée dès le premier enfant à la différence des allocations familiales, permet de lutter efficacement contre la pauvreté des familles. La rapporteure est donc favorable à l'adoption de **l'article 1^{er}** visant à supprimer la condition d'isolement du parent pour le versement de l'ASF.

Estimant que l'ASF vise à apporter un soutien ciblé sur les familles monoparentales en raison de la situation particulièrement précaire dans laquelle elles se trouvent, la commission des affaires sociales n'a pas adopté la proposition de loi. En conséquence, l'examen en séance publique portera sur le texte déposé.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp121-064.html>



Michelle Meunier
Sénatrice (SER) de la Loire-Atlantique
Rapporteure

