



CONSEIL DE LA FAMILLE

# Les ruptures de couples avec enfants mineurs

**Dossier adopté par le Conseil de la famille  
le 21 janvier 2020**



## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE ET PROPOSITIONS .....</b>	<b>7</b>
I. Avoir des parents séparés est une situation de plus en plus fréquente pour les enfants .....	8
➤ Chaque année 380 000 enfants concernés par la séparation de leurs parents, dont 60 % hors mariage .....	8
➤ Pour les parents séparés, des trajectoires familiales contrastées entre femmes et hommes .....	9
➤ Pour les pères et les mères séparés, une évolution contrastée des niveaux de vie .....	10
II. Les difficultés au quotidien et les demandes de politiques publiques : points de vue de mères intéressées .....	13
➤ Difficultés économiques, poids de la gestion du quotidien, complexité de l'accès aux droits .....	13
➤ Les femmes en grande difficulté : une succession de choix impossibles .....	14
➤ ... et des attentes fortes .....	15
III. Une protection par le droit très variable selon les situations maritales .....	16
➤ Pour tous les enfants, la règle générale de l'obligation alimentaire .....	16
➤ Entre ex-conjoints, des dispositions qui ne concernent que le mariage .....	17
IV. Le moment et les conditions de la rupture .....	18
➤ Une absence de formalisation pour les couples non mariés .....	18
➤ Le divorce par consentement mutuel sans juge, un premier bilan qui reste à faire .....	18
➤ L'accompagnement par la médiation et l'expérimentation de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire (TMFPO) .....	19
➤ Maintenir le lien avec les enfants dans les situations difficiles .....	20
V. Les conséquences matérielles de la rupture .....	21
➤ La question des pensions alimentaires .....	23
VI. Une prise en compte des pensions alimentaires dans la législation socio-fiscale qui pose problème .....	24
➤ La prise en compte des pensions alimentaires dans les barèmes sociaux et fiscaux : des différences de traitement difficiles à justifier .....	24
➤ Des effets globalement défavorables pour les parents ayant des revenus avant redistribution modestes .....	25
➤ L'évolution en cours du barème indicatif des pensions alimentaires .....	26
VII. Quelques pistes de réforme de l'articulation entre CEEE et système de prestations sociales et de prélèvements .....	27
➤ Considérer la CEEE comme une participation du parent non gardien aux dépenses pour ses enfants plutôt que comme un transfert de revenu entre les ménages des deux parents séparés .....	28

➤ Garantir que le versement de la CEEE augmente effectivement le revenu disponible des parents gardiens en ne prenant en compte que partiellement la CEEE dans les bases ressources .....	29
➤ Deux options pour une réforme indispensable .....	30
VIII. La question du partage des prestations liées à la présence d'enfants.....	31
➤ Quelles prestations devraient être partagées en cas de résidence alternée ?.....	32
➤ Quelles modalités de partage retenir en cas de résidence alternée ? .....	32
➤ Recommandations concernant le partage des prestations.....	33
➤ Le cas particulier des aides au logement en situation de résidence classique .....	34

## **Partie I État des lieux sur les ruptures conjugales avec enfants mineurs ..... 36**

I. Couples et familles avant la séparation.....	37
1. Une pluralité de formes d'union pour les couples .....	37
2. Une baisse des mariages mais une hausse des unions contractualisées.....	40
3. Les couples avec enfants.....	41
4. Six naissances sur dix hors mariage .....	43
II. Les ruptures d'unions .....	44
1. Les divorces.....	44
2. Les dissolutions de Pacs et ruptures d'unions libres .....	46
3. Risque de séparation du couple selon le type d'union.....	47
4. Environ 380 000 enfants concernés par une rupture conjugale chaque année.....	48
III. Après la rupture .....	49
1. Qui conserve le logement ?.....	49
2. Où est établie la résidence des enfants ?.....	51
3. La pension alimentaire et la prestation compensatoire.....	54
4. La vie familiale après la rupture et la formation de nouvelles unions .....	57
5. Conséquence de la séparation sur le niveau de vie et la pauvreté .....	63

## **Partie II Incohérences dans la prise en compte des pensions alimentaires par le système socio-fiscal et pistes de réformes ..... 70**

I. Les incohérences liées à la prise en compte de la CEEE par la législation sociofiscale.....	73
1. Impact de la prise en compte de la CEEE dans les transferts sociofiscaux sur le niveau de vie des parents gardiens et non gardiens et de leurs enfants .....	73
2. À montant identique, l'ASF est préférable à la CEEE pour le parent gardien .....	80
3. La CEEE est prise en compte de façon asymétrique entre le parent gardien (créancier de la CEEE) et le parent non gardien (débitteur) pour le calcul du RSA et de la prime d'activité .....	81
4. La nécessité d'une réforme .....	83

II. Réforme 1 : la CEEE considérée comme une participation aux dépenses pour les enfants est non prise en compte dans les barèmes sociaux et fiscaux, et les prestations sociales et les parts fiscales sont partagées .....	83
III. Réforme 2 : garantir que le versement de la CEEE augmente effectivement le revenu disponible des parents gardiens en ne prenant en compte que partiellement la CEEE dans les bases ressources (abattement de la CEEE reçue à hauteur de 115 euros au maximum par enfant).....	90
1. Réforme 2a : garantir que le versement de la CEEE augmente effectivement le revenu disponible des parents gardiens à faibles revenus au moyen d'une prise en compte partielle de la CEEE pour le calcul du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement (abattement de la CEEE reçue à hauteur de 115 euros au maximum par enfant).....	91
2. Réforme 2b : garantir que le versement de la CEEE augmente effectivement le revenu disponible de tous les parents gardiens au moyen d'une prise en compte partielle de la CEEE pour le calcul de toutes les prestations (RSA, prime d'activité, aides au logement, prestations familiales) et de l'impôt sur le revenu (abattement de la CEEE reçue à hauteur de 115 euros maximum par enfant).....	94
3. Comparaison du coût des réformes 2a et 2b et de leurs effets redistributifs.....	97
ANNEXE .....	103

### **PARTIE III Faut-il partager les prestations sociales en cas de résidence alternée et si oui comment ? ..... 105**

I. LE PARTAGE DES ALLOCATIONS FAMILIALES EN CAS DE RESIDENCE ALTERNEE DEPUIS 2007.....	109
1. Le principe du partage des allocations familiales (AF).....	109
2. Les modalités du partage des allocations familiales : pas une simple division par deux de leur montant.....	109
3. La réalité du partage des AF .....	111
II. LE PARTAGE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT A COMPTER DU 1 <sup>ER</sup> SEPTEMBRE 2019 .....	112
III. AUCUN TEXTE LEGISLATIF OU REGLEMENTAIRE NE PREVOIT LE PARTAGE DES PRESTATIONS AUTRES QUE LES ALLOCATIONS FAMILIALES ET AIDES AU LOGEMENT : A QUEL PARENT LES ATTRIBUER EN CAS DE DESACCORD ? .....	114
IV. LA QUESTION DU PARTAGE DES AUTRES PRESTATIONS EN CAS DE RESIDENCE ALTERNEE .....	116
1. Les explorations administratives menées au début des années 2010 ont examiné les difficultés de l'extension du partage à d'autres prestations .....	116
2. La question du partage de toutes les prestations reste posée dans le débat public .....	119
3. La jurisprudence se prononce plutôt dans le sens d'une prise en compte de l'enfant pour les deux parents en cas de résidence alternée .....	119
4. Quelles prestations partager ? Discussion et recommandations .....	121
5. Quelles modalités de prise en compte des enfants en résidence alternée ? Comment résoudre le dilemme entre partage des prestations et appauvrissement des parents actuellement allocataires ? Discussion et recommandations.....	122

ANNEXES .....	126
Annexe 1 Textes du code de la sécurité sociale sur le partage des allocations familiales .....	126
Annexe 2 Textes du code de la construction et de l'habitation sur le partage des aides personnelles au logement (à compter du 1 <sup>er</sup> septembre 2019).....	129
Annexe 3 Défenseur des droits .....	130

# SYNTHESE ET PROPOSITIONS

Le conseil de la famille du HCFEA a décidé de ré-aborder la question des ruptures de couples avec enfants et de leurs conséquences, après le rapport très complet sur le sujet qu'avait publié le Haut Conseil de la famille (HCF) en 2014<sup>1</sup>. Trois évolutions importantes ont eu lieu en effet depuis la publication de ce rapport, qui nécessitaient que le HCFEA actualise ces conclusions :

- La mise en place de nouvelles modalités pour le divorce par consentement mutuel, celui-ci ne donnant plus lieu à examen systématique par le juge aux affaires familiales ;
- L'expérimentation dans onze tribunaux de grande instance d'une tentative de médiation familiale préalable obligatoire pour des demandes de révision d'une précédente décision du juge aux affaires familiales ou d'une convention homologuée par le juge concernant le lieu de résidence habituelle de l'enfant, le droit de visite et d'hébergement, les décisions relatives à l'exercice de l'autorité parentale ou les pensions alimentaires ;
- Sur la question du recouvrement des impayés de pensions alimentaires, la création de l'Aripa (agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires) placée auprès de la Cnaf.

Quatre sujets complémentaires, ayant donné lieu à des développements nouveaux, seront aussi abordés dans ce rapport :

- La fixation du montant des pensions alimentaires et l'actualisation des barèmes de référence utilisés par les juges aux affaires familiales et les Caf ;
- Les incohérences du traitement des pensions alimentaires par le système sociofiscal ;
- La question du partage des prestations familiales et sociales ainsi que des parts fiscales entre les parents, en particulier pour les enfants en résidence alternée ;
- L'évolution du système d'information statistique sur les séparations et leurs conséquences, dont certains manques avaient été soulignés par le HCF.

## I. AVOIR DES PARENTS SEPARES EST UNE SITUATION DE PLUS EN PLUS FREQUENTE POUR LES ENFANTS

- **Chaque année 380 000 enfants concernés par la séparation de leurs parents, dont 60 % hors mariage**

En moyenne sur les années 2011-2014, on peut estimer à environ 426 000 le nombre de couples (avec ou sans enfants) qui se séparent chaque année, qu'il s'agisse de divorces, de

---

<sup>1</sup> Les ruptures familiales - États des lieux et propositions, HCF, 2014.



dissolutions de Pacs pour cause de séparation ou de ruptures d'unions libres<sup>2</sup>. Environ la moitié des ruptures concernent des couples ayant au moins un enfant mineur. Ainsi, en moyenne entre 2011 et 2014, environ 380 000 enfants mineurs sont concernés chaque année par la séparation de leurs parents. Environ 210 000 enfants mineurs par an connaissent la rupture d'union libre des personnes qui en ont la charge, 149 000 par an sont concernés par un divorce et 20 000 par une dissolution de Pacs pour cause de séparation (figure 1). Pour 60 % des enfants concernés, la séparation a donc lieu en dehors du cadre codifié du divorce de couples mariés.

**Figure 1 : Nombre d'enfants mineurs dont les parents se sont séparés par an, selon le type d'union**

	Union libre	Mariage	Pacs	Total
Moyenne 2011-2014	210 000	149 000	20 000	380 000

Champ : France hors Mayotte, enfants mineurs en résidence exclusive dont les parents qui en ont la charge fiscale étaient en couple au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 2012, 2013 ou 2014 et se sont séparés durant l'année.

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, échantillon démographique permanent 2015. Costemalle (2017).

S'y ajoute une autre forme de rupture en raison du décès d'un des parents. Même s'il n'existe pas de données précises, on peut estimer le nombre de décès de parents ayant un enfant mineur à environ 10 000 par an, et de l'ordre de 15 000 les enfants mineurs concernés (cf. note 1 « Orphelins et parents veufs avec enfants » en annexe).

➤ **Pour les parents séparés, des trajectoires familiales contrastées entre femmes et hommes**

Même si les comportements sont en train d'évoluer avec le développement d'options encore minoritaires comme la résidence alternée, les conséquences sur les trajectoires familiales de la séparation d'un couple avec enfants restent contrastées entre femmes et hommes (cf. Partie I « État des lieux ») :

- lorsque la séparation est actée par une décision de justice, c'est très largement à la mère qu'est confiée la « garde »<sup>3</sup> principale des enfants du couple, avec les contraintes en termes d'organisation qu'elle implique, le père se voyant accorder un droit de visite et d'hébergement (DVH) (le plus souvent la moitié des vacances et des week-ends) ; l'écoulement du temps peut conduire les parents à trouver une autre solution, sans pour autant passer à nouveau devant le juge ;

<sup>2</sup> Soit environ chaque année 129 000 divorces, 32 000 dissolutions de Pacs pour cause de séparation et 265 000 ruptures d'unions libres. Des données plus récentes ont été publiées sur le nombre annuel de divorces ou de dissolutions de Pacs pour cause de séparation, mais pas sur les ruptures d'unions libres. Voir Costemalle V., 2017, Formations et ruptures d'unions, quelles sont les spécificités des unions libres ?, *France portrait social*, Insee Références, édition 2017. Source : Insee-DGFIP, EDP 2015.

<sup>3</sup> Le terme de « garde » sera parfois utilisé dans ce dossier pour des raisons de commodité, même si la notion juridique de « garde » a disparu depuis 1987. Le terme de « résidence » lui sera en conséquence souvent préféré.

- après une séparation, les hommes reforment plus vite une nouvelle union que les femmes : cinq ans après une séparation ayant eu lieu entre 25 et 50 ans, 57 % des hommes ont reformé une nouvelle union contre 46 % des femmes ; quinze ans après, cela concerne 75 % des hommes contre 64 % des femmes<sup>4</sup> ;
- cette différence entre femmes et hommes dans la probabilité de se remettre en couple semble liée à la présence d'enfants au domicile ; en effet, parmi les personnes n'ayant pas eu d'enfant, la vitesse de remise en couple est la même pour les femmes et les hommes ;
- la rapidité de reformation d'une union après une séparation décroît avec l'âge, surtout pour les femmes ;
- pour les femmes séparées avant l'âge de 35 ans, le niveau de diplôme joue également sur la vitesse de remise en couple : celles qui ont au moins le Bac reforment une union plus rapidement que celles qui ne l'ont pas.

Ce double phénomène de différences sociales et entre genres conduit à ce que les conséquences d'une séparation peuvent être transitoires pour certains, plutôt les hommes de catégories sociales favorisées, et plus longues pour d'autres, plutôt les femmes sans diplôme, avec pour ces dernières un risque d'inscription durable dans la pauvreté.

Ceci n'est pas sans conséquences pour les enfants : vie dans un horizon familial élargi d'un côté, risque de pauvreté de l'autre, avec tout un ensemble de situations intermédiaires.

➤ **Pour les pères et les mères séparés, une évolution contrastée des niveaux de vie**

En général, les ruptures conjugales se traduisent par une baisse du niveau de vie des deux anciens conjoints et de leurs enfants. En effet, les économies d'échelle réalisées quand les deux anciens conjoints vivaient ensemble (un seul logement, une seule cuisine, un seul réfrigérateur, etc.) n'existent plus. Par ailleurs, le parent chez qui les enfants résident habituellement ne bénéficie plus, dans l'organisation de la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle, de la souplesse que facilitait la vie à deux, ce qui peut avoir des répercussions sur son temps de travail et par suite ses revenus d'activité.

La baisse de niveau de vie est en moyenne plus forte pour les mères que pour les pères<sup>5</sup>. Cela vient en partie du fait que les pères ont moins souvent que les mères la garde de leurs enfants et que les femmes sont plus souvent en situation d'isolement.

Mais même pour les pères isolés ayant la garde de leurs enfants (avec un DVH pour la mère ou en cas de résidence alternée), la baisse de niveau de vie est inférieure à celle observée pour les mères dans la même situation. Par exemple, l'année de leur séparation, la moitié des femmes isolées qui ont la garde de leurs enfants connaissent une baisse de leur niveau de vie au moins égale à 24 % par rapport à l'année qui précède la rupture<sup>6</sup>. Pour les pères

---

<sup>4</sup> Costemalle V., 2015, Parcours conjugaux et familiaux des hommes et des femmes selon les générations et les milieux sociaux, *Couples et familles*, Insee Références. Source : enquête Epic 2013-2014.

<sup>5</sup> Bonnet C., Garbinti B. et Solaz A., 2015, Les variations de niveau de vie des hommes et des femmes à la suite d'un divorce ou d'une rupture de Pacs, *Couples et familles*, Insee Références, édition 2015.

<sup>6</sup> Abbas H. et Garbinti B., 2019, De la rupture conjugale à une éventuelle remise en couple : l'évolution des niveaux de vie des familles monoparentales entre 2010 et 2015, *France portrait social*, Insee Références, édition 2019. Source : Insee-DGFIP, EDP2016.

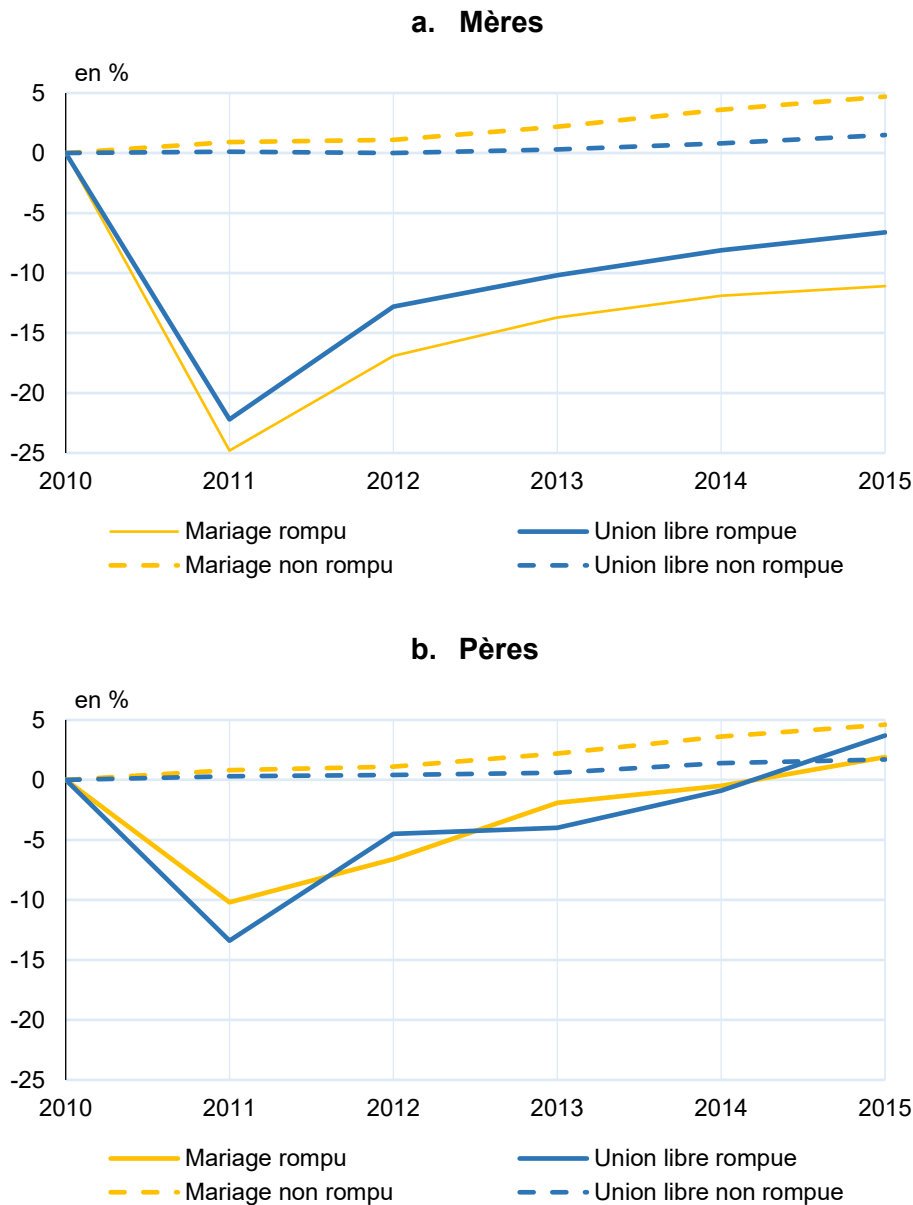
isolés ayant la garde de leurs enfants, la baisse de niveau de vie est moins marquée : pour la moitié d'entre eux elle est au moins égale à 12 % (figure 2). Cette différence entre mères et pères tient principalement à ce que, avant la rupture, les femmes avaient en moyenne des revenus individuels inférieurs à ceux de leur conjoint (en raison d'une quotité de travail plus faible, ou d'un salaire horaire plus faible, ou des deux). En se séparant, elles perdent la source de revenu la plus importante du couple.

L'ampleur de la baisse de niveau de vie dépend peu du type d'union rompue. La baisse médiane atteint 25 % pour les mères de familles divorcées et 22 % pour celles qui ont rompu une union libre ; pour les pères, elle est de 10 % pour les divorcés et de 13 % pour ceux qui vivaient précédemment en union libre.

Dès l'année qui suit la rupture, le niveau de vie des parents séparés ayant la garde de leurs enfants remonte et la hausse se poursuit les années suivantes. Quatre ans après la rupture, une majorité des pères ont retrouvé voire dépassé leur niveau de vie d'avant la séparation. Pour les mères, en revanche, la situation ne se rétablit qu'en partie. Quatre ans après la rupture, la moitié des mères ont un niveau de vie inférieur d'au moins 11 % à ce qu'il était avant la séparation.

Pour les mères, une partie de la hausse de niveau de vie provient certes d'une augmentation des revenus d'activité (hausse de la quotité de travail ou retour sur le marché du travail). Ce sont cependant les remises en couple qui ont l'effet le plus important.

**Figure 2 : Évolution médiane du niveau de vie des mères et des pères ayant des enfants à charge selon qu'ils ont rompu ou non leur union en 2011**



Lecture : la moitié des mères entrées en famille monoparentale en 2011 après un divorce ont perdu au moins 25 % du niveau de vie qu'elles avaient en 2010, quand elles vivaient en couple.

Champ : France métropolitaine, personnes en couple en 2010, mariées ou en union libre, qui ne vivent pas en couple en 2011 et déclarent au moins un enfant mineur au domicile.

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, échantillon démographique permanent 2016. Abbas et Garbinti (2019).

## II. LES DIFFICULTÉS AU QUOTIDIEN ET LES DEMANDES DE POLITIQUES PUBLIQUES : POINTS DE VUE DE MÈRES INTÉRESSÉES

Dans le cadre de ses travaux, le HCFEA a pu recueillir deux types de points de vue de mères concernées par les ruptures de couples<sup>7</sup>, correspondant à deux sortes de difficultés particulières (cf. note 2 « Points de vue et attentes des mères isolées » en annexe). Ils ne recourent pas l'ensemble des situations, mais illustrent deux types de situations difficiles, et les demandes qu'elles entraînent de la part des intéressées :

- le premier concerne les points de vue exprimés par des mères seules dans le cadre de « conférences inversées » organisées à l'occasion du Grand Débat du printemps 2019 ;
  - le deuxième concerne la vision des ruptures familiales et de leurs conséquences que peuvent avoir des femmes en grande difficulté (réunies et travaillant avec ATD-Quart-Monde).
- **Difficultés économiques, poids de la gestion du quotidien, complexité de l'accès aux droits**

Les mères à la tête de familles monoparentales qui se sont exprimées dans le cadre de « conférences inversées » ont d'abord souligné leurs difficultés économiques et financières. Mais sont aussi ressortis des problèmes d'ordre général et sociétal (stigmatisation de la part de la société), personnels (absence de temps pour soi, isolement, violences conjugales, difficulté à articuler vie privée et vie professionnelle, fragilité psychologique, fatigue extrême), mais aussi d'accès aux droits (lourdeur des démarches administratives et méconnaissance de celles-ci, problèmes de mobilité, problèmes de scolarisation et de scolarité de l'enfant ou situation de fragilité face aux employeurs). La formule suivante, reprise de l'une des interventions résume bien le vécu de ces mères : « *Il faut être solide pour assumer tout ce qu'on a à assumer* » avec un souhait de valorisation et reconnaissance du statut de parent isolé. Parmi les points et demandes mis en avant, on peut retenir les éléments suivants :

- une demande d'accompagnement au moment de la séparation : soutien moral et psychologique, médiation familiale ;
- le sentiment fréquent d'une implication insuffisante du père et une demande de voir les décisions du juge mieux appliquées dans les faits ;
- une demande de protection plus rapide et plus effective en cas de violences conjugales : ordonnances de protection, éviction du conjoint violent, mesures d'accompagnement protégé ;
- sur la question des pensions alimentaires et de leur recouvrement par un organisme tiers : la demande que soit créée une agence publique de « tiers payant » pour les pensions alimentaires à l'image de ce qui se fait au Québec, que les pensions alimentaires ne soient plus intégrées dans les revenus imposables et qu'une lutte contre l'organisation de l'insolvabilité des parents débiteurs soit mise en place ;

---

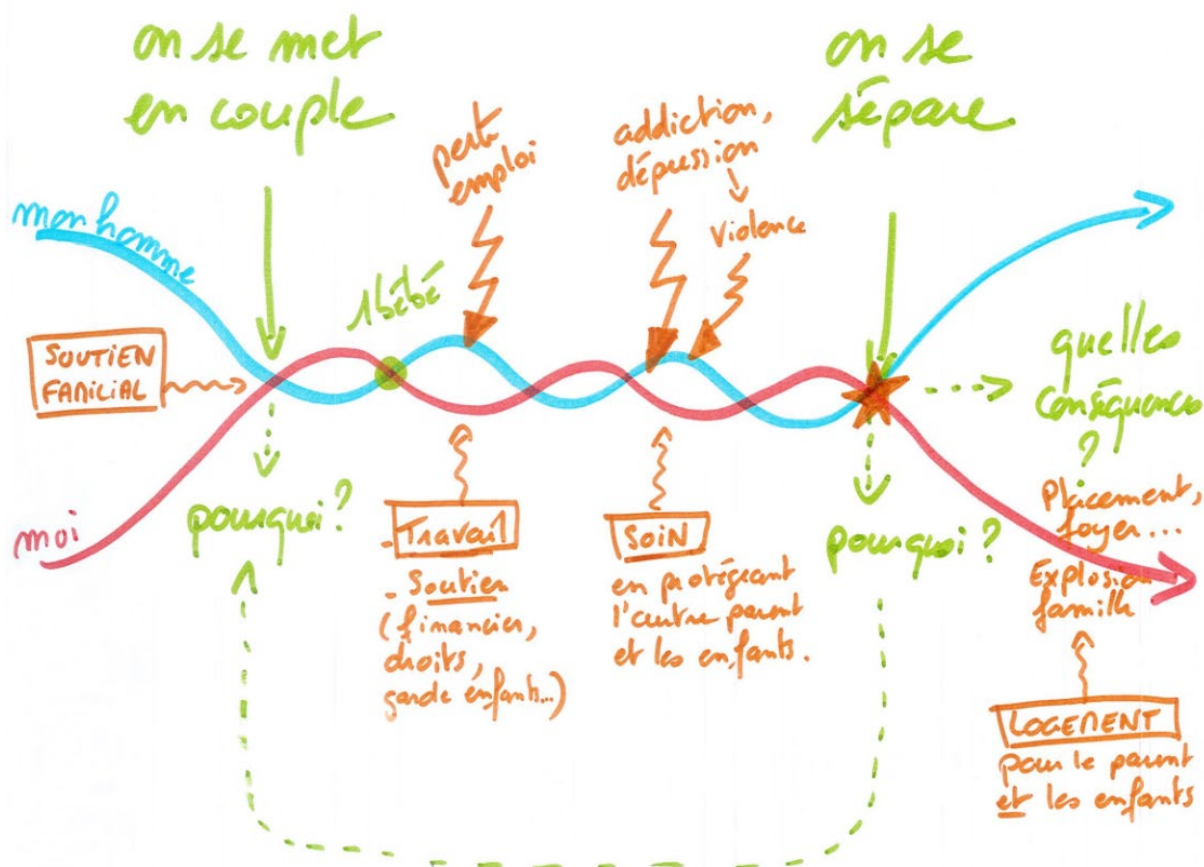
<sup>7</sup> Dans le cadre de ce travail, il n'a pas été possible de recueillir des points de vue de pères concernés.

- la nécessité d'un droit de visite pour les pères et le maintien de la relation avec leurs enfants ;
- une demande d'accompagnement dans l'accès aux prestations sociales : mieux communiquer et de manière plus claire sur les droits ouverts, mise en place d'un guichet unique, droit à l'ASF dès le début de la procédure de divorce ;
- la nécessité de faciliter l'accès à un nouveau logement, notamment dans le parc privé via un système de garantie de paiement des loyers pour les bailleurs et une aide au déménagement ;
- un besoin d'accompagnement renforcé pour la garde des enfants, un « droit au répit » pour les parents isolés : soutien d'aide à domicile, extension des horaires d'ouverture, le soir en semaine ou bien le samedi matin, aides au-delà de six ans ;
- la mise en place d'une carte « parent solo » à l'image des cartes « famille nombreuse », notamment pour faciliter l'accès aux loisirs : réductions pour les loisirs mais aussi pour les transports, les services, les vacances.

➤ **Les femmes en grande difficulté : une succession de choix impossibles**

Pour les femmes en grande difficulté travaillant avec ATD Quart Monde, la rupture d'une union n'est qu'une des étapes dans un parcours marqué par une succession de difficultés à surmonter, mais aussi de petits bonheurs quotidiens. Le schéma ci-dessous, qu'elles ont imaginé, rend compte des aléas de ce parcours, et des thématiques autour desquelles il s'articule :

- « on s'était mises en couple soit pour fuir une chose difficile, soit pour réaliser une sorte de rêve de la famille idéale, ou les deux ensemble » ;
- la question du logement est très vite centrale : ne plus être obligés de vivre chez les parents, avec les enfants, quitte à vivre ensemble dans des logements insalubres, voire à la rue, ou se séparer pour vivre en foyer d'hébergement avec les enfants ? un premier type de choix impossible ;
- la perte d'un travail et le début de la galère, une image de soi dégradée, les difficultés qui se cumulent, la perte du logement, le placement des enfants, les prédateurs divers, l'alcool, les addictions, parfois la violence, mais aussi les solidarités.



Le regard sur les services sociaux oscille entre deux visions : parfois ils aident, notamment à prendre les bonnes décisions, parfois ils placent devant des choix impossibles : choisir entre son mari et ses enfants.

Les allocations familiales aident vraiment à vivre, mais seulement à partir du troisième enfant, et seulement quand ils sont petits et que les aînés ne sont pas partis : « *c'est la galère pour le 1<sup>er</sup> ou le 2<sup>e</sup>, et c'est de nouveau la galère quand le premier s'en va ; pourquoi il faut avoir trois enfants pour bien vivre ?* ». Le RSA, cela aide aussi quand on a rompu, mais cela peut pousser à se séparer : « *encore un choix impossible, entre ton couple et ton enfant* ».

➤ ... et des attentes fortes

Qu'est-ce qui pourrait faire que la vie soit plus facile ? À cette question, quatre types de souhaits par rapport à l'action publique :

1. Aider les jeunes couples à se mettre ensemble pour de bonnes raisons, par exemple avec des foyers pour jeunes couples où apprendre à être une famille.
2. La perte d'un emploi est un moment particulièrement difficile : avoir du soutien, pas seulement financier, à ce moment-là : pouvoir s'occuper des enfants et chercher un travail, connaître ses droits...
3. Avoir du soutien en cas de problèmes de santé, d'alcoolisme d'un des parents, pour permettre à l'autre de conserver le logement familial en sécurité avec les enfants.



4. Quand la vie en couple n'est plus possible, pouvoir arriver quelque part avec les enfants pour que la famille n'explose pas.

### III. UNE PROTECTION PAR LE DROIT TRES VARIABLE SELON LES SITUATIONS MARITALES

En matière de protection des individus en cas de rupture d'un couple, le droit intervient de deux façons différentes vis-à-vis des enfants d'une part, et des conjoints en train de se séparer d'autre part. Si les règles de droit ont été pensées dans un contexte où le couple marié était la norme, avec souvent une différenciation des rôles et positions entre femmes et hommes, leur adaptation à la variété actuelle des formes de couples est probablement encore à améliorer.

#### ➤ Pour tous les enfants, la règle générale de l'obligation alimentaire

Chaque parent est tenu d'entretenir et d'éduquer ses enfants. Cette obligation, parfois qualifiée d'obligation alimentaire, prend la forme d'une contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants, souvent qualifiée de pension alimentaire (cf. note 3 « Obligation d'entretien et obligation alimentaire » en annexe).

Malgré la formulation de l'article 203 du Code civil<sup>8</sup>, les règles relatives aux enfants sont identiques, quelle que soit la situation matrimoniale des parents, notamment s'agissant de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants<sup>9</sup>. Les formes que cette protection prend au moment de la séparation<sup>10</sup> des parents peuvent néanmoins différer, les époux mariés devant nécessairement régler ces questions à l'occasion de la procédure de divorce tandis que les parents non mariés peuvent se séparer sans pour autant passer par un juge :

- pour les couples mariés, les décisions sont prises dans le cadre de la procédure de divorce au travers d'une décision du juge ou d'une convention entre ex-époux, soit homologuée par le juge, soit enregistrée devant notaire dans le cadre du nouveau divorce par consentement mutuel (DCM) sans juge ;
- les membres des couples non-mariés peuvent toujours demander au juge de statuer sur les conséquences de leur séparation, soit en homologuant leur convention, soit en tranchant leur différend, mais ce recours au juge n'est pas obligatoire.

En cas d'accord privé émanant des deux parents non mariés, le code de la sécurité sociale prévoit dorénavant que le directeur de l'organisme en charge du versement des prestations

---

<sup>8</sup> Article 203 du Code civil : « Les époux contractent ensemble, par le fait seul du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants ».

<sup>9</sup> Article 371-2 du Code civil : « Chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant ».

<sup>10</sup> Article 373-2-2 du Code civil : « En cas de séparation entre les parents, ou entre ceux-ci et l'enfant, la contribution à son entretien et à son éducation prend la forme d'une pension alimentaire versée, selon le cas, par l'un des parents à l'autre, ou à la personne à laquelle l'enfant a été confié. Les modalités et les garanties de cette pension alimentaire sont fixées par la convention homologuée visée à l'article 373-2-7 ou, à défaut, par le juge ».



familiales<sup>11</sup> peut lui donner force exécutoire, donnant ainsi accès à l'allocation de soutien familial (ASF) en cas de non-paiement de la pension alimentaire ou lorsque la pension est d'un montant faible (ASF complémentaire) (cf. note 4 « Les missions de l'Aripa » et note 5 « L'allocation de soutien familial » en annexe).

Malgré cette obligation de principe, la réalité des pratiques peut néanmoins s'en éloigner : même s'il n'existe pas de données très récentes sur la fréquence des impayés de pensions alimentaires, la question semble toujours prégnante comme l'indiquent les témoignages des intéressé(e)s ci-dessus.

Les chiffres les plus récents disponibles, qui proviennent d'une enquête menée par le ministère de la Justice en 2014 auprès de divorcés deux ans après leur divorce, confirment que le non versement de la pension alimentaire décidée par le Jaf ou du moins des incidents de paiement ne sont pas rares. Globalement, parmi les parents pour qui une pension alimentaire avait été fixée (qu'ils soient débiteurs ou créanciers), 74 % indiquent qu'elle est versée sans incident de paiement depuis le divorce intervenu deux années plus tôt et 26 % que le versement n'a pas été systématique<sup>12</sup>. Mais les pourcentages sont bien différents selon le statut – débiteur ou créancier – du parent interrogé. Ainsi, 62 % des parents créanciers (contre 88 % des débiteurs) indiquent que la pension a toujours été versée et sans irrégularité depuis le divorce, alors que pour 38 % d'entre eux (contre 12 % des débiteurs) le versement n'a pas été systématique.

#### ➤ **Entre ex-conjoints, des dispositions qui ne concernent que le mariage**

Au-delà de la question de liquidation du régime matrimonial, qui concerne le patrimoine des époux, la rupture d'un couple peut mettre en évidence une disparité dans les conditions de vie des époux séparés et conduire à la compenser, au titre de la prestation compensatoire<sup>13</sup>. Ces dispositions existent dans le seul cadre du mariage et ont remplacé, en 1975, l'obligation de solidarité entre époux à laquelle ceux-ci souscrivent en se mariant et qui pouvait alors se perpétuer après le divorce. Dans le cas des couples non mariés, aucune disposition dans ce sens n'existe, le législateur ayant souhaité maintenir une distinction, en termes d'engagements réciproques, entre le mariage et les autres formes d'union.

Les dispositions relatives aux prestations compensatoires sont elles-mêmes ambiguës, laissant une large part à l'interprétation (cf. note 6 « La prestation compensatoire » en annexe). La prestation compensatoire est décidée par le juge, à la demande de l'un des conjoints, et elle est fixée dans environ une décision de divorce sur cinq. Les textes

---

<sup>11</sup> Article L582-2 du code de la sécurité sociale : « *Sur demande conjointe des parents qui mettent fin à leur vie en concubinage ou qui ont procédé à une dissolution du pacte civil de solidarité qui les liait, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales donne force exécutoire à l'accord par lequel ils fixent le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation en faveur de l'enfant mise à la charge du débiteur (...)* ».

<sup>12</sup> Belmokhtar Z., 2016, La contribution à l'éducation et l'entretien de l'enfant, deux ans après le divorce, *Infostat Justice* n° 141, ministère de la Justice-SDSE.

<sup>13</sup> Articles 270 et 271 du Code civil :

« *Le divorce met fin au devoir de secours entre époux.*

*L'un des époux peut être tenu de verser à l'autre une prestation destinée à compenser, autant qu'il est possible, la disparité que la rupture du mariage crée dans les conditions de vie respectives. Cette prestation a un caractère forfaitaire. Elle prend la forme d'un capital dont le montant est fixé par le juge (...) ».*

entremêlent plusieurs logiques (logiques alimentaires, indemnitaires et compensatoires) à des degrés variables, ce qui explique la faible homogénéité des décisions sur ce sujet. L'idée souvent défendue est néanmoins que la prestation compensatoire, versée à l'ex-conjoint, doit faire un bilan, au moment de la rupture, une sorte de solde de tout compte, indemnisant ou compensant celui des conjoints qui aurait perdu par rapport à l'autre du fait de la vie en couple et de la présence d'enfants, compte tenu des choix pris en commun. La notion de solde de tout compte a cependant été remise en cause par les réformes successives qui ont rendues plus faciles les modifications – mais à la baisse seulement, de la somme initialement fixée.

En tout état de cause, l'objet de la prestation compensatoire, est clairement distinct de celui de la pension alimentaire, qui met en œuvre l'obligation d'entretien et d'éducation de chaque parent vis-à-vis de ses enfants.

#### **IV. LE MOMENT ET LES CONDITIONS DE LA RUPTURE**

##### **➤ Une absence de formalisation pour les couples non mariés**

Comme cela a été dit plus haut, la rupture des couples non mariés, y compris ceux qui ont souscrit un Pacs, n'est pas nécessairement judiciaire, y compris dans ses conséquences vis-à-vis des enfants (cf. note 7 « Les changements récents apportés aux procédures de séparations et divorces » en annexe). Ce point pourrait certainement être réexaminé, compte tenu du nombre grandissant de ruptures de couples non mariés, y compris en présence d'enfants.

La formalisation de la rupture en matière de divorce et ses évolutions récentes (divorce sans juge avec obligation de recourir à deux avocats) ou le développement des mesures de médiation peuvent permettre, grâce au recours à ces tiers extérieurs au cercle familial, non seulement de dépassionner une situation à forte potentialité conflictuelle s'il y a lieu, mais aussi d'acter les conséquences de la séparation, notamment pour les enfants.

##### **➤ Le divorce par consentement mutuel sans juge, un premier bilan qui reste à faire**

Pour les couples mariés, la principale évolution est de permettre, chaque fois que possible, des modalités plus dépassionnées, au travers du divorce par consentement mutuel, mais en laissant toujours la possibilité de recourir à l'arbitrage du juge lorsque les solutions consensuelles ne suffisent pas ou à la demande de l'un des enfants s'agissant du divorce par consentement mutuel (cf. note 8 « Place et droits de l'enfant en cas de séparation »).

Les nouvelles modalités du divorce par consentement mutuel, mises en place par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, s'inscrivent dans cette orientation : la règle est celle d'un divorce consensuel, mais avec la contrainte que chacun des conjoints ait son propre avocat, garant du respect de ses intérêts. La convention réglant les conséquences de la rupture, notamment pour les enfants, ainsi établie est ensuite enregistrée devant notaire.

L'esprit de la loi est ainsi clairement de ne solliciter le juge que dans les situations qui nécessitent sa présence, laissant les autres cas à la libre négociation des parties, mais imposant de prévoir, à cette occasion, l'ensemble des conséquences de la séparation.

Une évolution d'une telle ampleur aurait nécessité un dispositif de suivi et d'évaluation adapté, pour en mesurer les conséquences vis-à-vis des personnes concernées, ex-conjoints et enfants : les conventions ainsi établies sont-elles équilibrées ou plus sensibles à d'éventuels rapports de force ? la conflictualité post-divorce a-t-elle diminué ou s'est-elle renforcée ? les conventions prises vis-à-vis des enfants préservent-elles leurs intérêts ? On voit qu'il y a là tout un ensemble de questions qui mériteraient d'être éclaircies et pour lesquelles on ne dispose aujourd'hui d'aucun élément, si ce n'est un satisfecit des professionnels impliqués, notamment les avocats. On peut ainsi s'étonner que rien n'ait été prévu pour rendre accessible, dans le respect des règles de protection des données personnelles, les conventions enregistrées, empêchant ainsi d'accéder aux informations requises pour mettre en place un suivi. Seule une enquête interne du Conseil supérieur du notariat permet d'avoir une idée du nombre de divorces ayant adopté cette nouvelle formule : environ 26 000 en 2017 et 50 000 en 2018.

***Le conseil de la famille du HCFEA recommande que des progrès rapides soient faits dans la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation des nouvelles modalités du divorce par consentement mutuel, permettant un comptage précis des divorces et une évaluation de la réforme.***

➤ **L'accompagnement par la médiation et l'expérimentation de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire (TMFPO)**

Dans toutes les situations conflictuelles, y compris de séparation d'un couple, les procédures de médiation ont souvent montré tout leur intérêt (sauf dans les cas où les relations entre les ex-membres du couple sont par trop dégradées, avec violences notamment). L'appel à un médiateur familial, s'il résout rarement le fond du conflit conduisant à la rupture, peut être utile pour faciliter la mise en place des solutions qui organisent les conséquences de la séparation (modalités d'exercice de l'autorité parentale, exercice de la coparentalité, meilleure compréhension pour l'application des décisions de justice, etc.), en rétablissant une capacité de dialogue entre les personnes séparées et en permettant ainsi, au moins en partie, de dépassionner les débats<sup>14</sup>. Partant de ce constat, le ministère de la Justice a introduit, à titre expérimental et dans certaines juridictions, une tentative de médiation familiale obligatoire<sup>15</sup> (cf. note 9 « La médiation familiale » en annexe). L'objet de ce dispositif est que le juge puisse enjoindre les personnes déjà séparées à recourir à un médiateur familial pour effectuer une tentative de médiation en préalable à la saisine du juge pour une demande de révision d'accord (aussi bien modifications de la CEEE que des modalités d'exercice de l'autorité parentale). Le premier objectif est déjà de montrer aux personnes concernées qu'il existe des outils et des professionnels qui peuvent les aider, l'existence de la médiation familiale étant mal connue. Le second objectif, dans l'hypothèse où le premier contact avec le médiateur s'avérerait fructueux, est d'essayer d'enclencher un processus de médiation familiale avec les effets positifs que l'on peut en attendre.

---

<sup>14</sup> Sur l'importance de mieux reconnaître, encadrer et valoriser la médiation familiale, voir [Les conséquences des séparations parentales sur les enfants](#), avis du Conseil économique, social et environnemental, Pascale Coton et Geneviève Roy, 27 octobre 2017.

<sup>15</sup> Sont exclus de l'expérimentation de médiation obligatoire les cas dans lesquels on peut présumer un accord des parents (demande conjointe pour faire homologuer une convention) ou *a contrario* les cas où des violences ont été commises (article 7 de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle).

À cette étape, on ne dispose encore que de peu d'éléments d'évaluation de cette nouvelle procédure, permettant de juger s'il est utile, voire nécessaire, de la généraliser à l'ensemble du territoire. Une première étude réalisée à l'initiative de l'Unaf montre néanmoins que cette nouvelle procédure est en général accueillie positivement par les parents concernés, qui y voient la possibilité d'avoir un dialogue plus apaisé. Cependant, dans certaines situations, la médiation apparaît inadaptée, pouvant même aggraver les situations de « violences », notamment « psychologiques », et constituer alors une violence imposée par l'institution dès lors que la tentative de médiation familiale est obligatoire<sup>16</sup>.

### ➤ **Maintenir le lien avec les enfants dans les situations difficiles**

Dans les situations les plus difficiles après une séparation (en particulier lorsque l'exercice d'un droit de visite est conflictuel) ou lors de difficultés spécifiques (santé mentale, alcoolisme, toxicomanie, sans-abrisme, etc.), le maintien des relations enfants-parents, en particulier avec le parent non gardien, est problématique. Les procédures classiques relatives au droit de visite et d'hébergement apparaissent en effet inadaptées (risques pour le parent gardien au moment de la remise ou de la reprise des enfants voire pour les enfants eux-mêmes, absence de lieu pour que le parent non gardien accueille l'enfant, etc.).

C'est pourquoi ont été créés à cet effet, d'abord par des initiatives militantes, des espaces de rencontre (ER), espaces neutres, transitoires et autonomes, encadrés par des professionnels qualifiés, dont l'objectif principal est de maintenir ou rétablir les liens des enfants avec leur parent non gardien, notamment en leur permettant de se retrouver (cf. note 10 « Les espaces de rencontre » figurant en annexe). Le nombre d'espaces ou lieux d'accueil est supérieur à 300, mais très inégalement répartis sur le territoire. De l'ordre de 170 000 rencontres sont organisées durant l'année, permettant d'accueillir 30 000 enfants. L'adulte visiteur est le père dans environ les trois quarts des cas, la mère dans environ un cinquième des cas et d'autres personnes (grands parents...) dans 5 % des cas. La fréquence des rencontres est majoritairement de deux fois par mois. De 40 à 50 % des accueils durent moins de 6 mois, environ 30 % de six mois à un an et environ 20 % plus d'un an<sup>17</sup>. Près de neuf rencontres sur dix résultent d'une décision judiciaire. Le bilan des espaces de rencontre apparaît globalement très positif. Les rencontres organisées dans les ER remplissent leur rôle et permettent de maintenir ou renouer effectivement les liens dans de nombreux cas, même si, dans certaines situations de rupture marquées par des comportements violents, elles peuvent être inadaptées et déconseillées, notamment dans l'intérêt de l'enfant. Le nombre ou la capacité d'accueil des ER, en particulier dans certains territoires, est insuffisant, ce qui est très problématique pour un service obligatoire résultant d'une décision de justice.

Les moyens budgétaires se sont avérés jusqu'à présent très insuffisants face à des orientations judiciaires dont le nombre s'est fortement accru. La question de la pérennité du

---

<sup>16</sup> Étude qualitative dédiée à l'évaluation de la TMFPO par les familles et les professionnels de la médiation familiale et menée par Camille Arnodin d'avril à juillet 2019 pour l'Unaf (présentation au Conseil de la famille des premiers résultats lors de la séance du 9 juillet 2019).

<sup>17</sup> Les données précitées doivent être considérées comme des ordres de grandeur. Elles proviennent des enquêtes des fédérations et du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (Sadjav) du ministère de la Justice et portent sur la majorité des espaces de rencontre mais pas leur totalité.

financement des espaces de rencontre existant est toujours posée. À cet égard, l'augmentation des financements de la branche famille, et notamment l'augmentation du taux de prise en charge de 30 à 60 % du prix de revient à compter de 2019 dans le cadre de la prestation de service, devrait, au moins pour partie, permettre aux structures existantes de pouvoir continuer voire accroître leur activité. Plusieurs problèmes demeurent cependant :

- les ER étant créés à travers des initiatives privées, presque toujours associatives, une incitation financière peut s'avérer insuffisante à générer la mise en place d'un ER dans certains territoires, faute d'acteur volontaire, et malgré des besoins criants non remplis. Est en conséquence toujours d'actualité l'idée, portée en 2014 par le Haut Conseil de la famille et soutenue par le Conseil économique, social et environnemental<sup>18</sup>, de prévoir un « service public national » pour tous les dispositifs de soutien à la parentalité résultant d'une décision judiciaire, qu'il s'agisse de médiation familiale ou des espaces de rencontre, afin de permettre aux familles qui en ont besoin d'y accéder ;
- la base de calcul de la prestation de service est parfois inadaptée au fonctionnement de certaines structures. Le prix de revient, auquel une prise en charge passée de 30 à 60 % s'applique, est en effet lui-même calculé à partir de la durée d'ouverture de l'espace et non du nombre de visites réalisées qui peut davantage refléter les coûts réels encourus, les frais de personnel en particulier, notamment lorsque la structure concentre les visites sur des plages horaires plus réduites mais mieux adaptées à la disponibilité des enfants, typiquement les mercredis et samedis. Dans ce cas, le coût horaire, tel que calculé pour la prestation de service, est plafonné, quand bien même un personnel nombreux est mobilisé durant ces créneaux. Le calcul de la prestation de service pourrait en conséquence tenir compte non seulement des horaires d'ouverture comme c'est le cas actuellement mais aussi, à titre subsidiaire pour certaines structures, du nombre de visites dans de telles situations ;
- enfin, aucune amélioration ne pourra avoir lieu malgré l'effort supplémentaire de la branche famille si les autres financeurs, l'État et les collectivités locales, dans un contexte de forte maîtrise de leur budget, se désengagent, comme cela a déjà été constaté par le passé, d'une dépense correspondant à une compétence non obligatoire pour eux.

***Le HCFEA soutient l'idée d'un « service public national » pour tous les dispositifs de soutien à la parentalité résultant d'une décision judiciaire, qu'il s'agisse de médiation familiale ou des espaces de rencontre.***

***Concernant plus spécifiquement les espaces de rencontres, il recommande que le calcul de la prestation de service les finançant soit modifié de façon à prendre en compte le nombre de visites à la structure, en plus des horaires d'ouverture.***

## V. LES CONSEQUENCES MATERIELLES DE LA RUPTURE

La rupture coûte cher. D'abord, des frais sont engagés durant la procédure. Il s'agit des frais

---

<sup>18</sup> [Les conséquences des séparations parentales sur les enfants](#), avis du Conseil économique, social et environnemental, Pascale Coton et Geneviève Roy, 27 octobre 2017.

à déboursier pour la procédure elle-même, frais d'avocats<sup>19</sup>, de notaires ou d'autres intermédiaires. Il s'agit également du logement, avec en général l'attribution du logement à l'un des parents et dans tous les cas la nécessité de disposer de deux logements pouvant accueillir les enfants (sur la question de la place du logement du couple après la séparation, cf. note 11 « Le logement après séparation » en annexe).

Plus globalement et de façon plus durable, la séparation entraîne la perte de certaines économies d'échelle que permettait la vie en couple. De plus, la somme des dépenses en faveur de l'enfant – le « coût de l'enfant » – par chacun des deux nouveaux foyers est plus élevé que les dépenses qui étaient engagées avant la séparation au sein du couple (encadré)<sup>20</sup>. Le premier effet de la séparation est ainsi le plus souvent celui d'un appauvrissement relatif des deux côtés.

Mais la situation est souvent plus difficile pour le parent qui a la charge des enfants, en général la mère, en particulier en raison de la difficulté à concilier travail et responsabilités familiales. Le taux de pauvreté est ainsi très élevé parmi les familles monoparentales, malgré les aides sociales perçues. Et si la situation de monoparentalité peut être transitoire, elle peut aussi durer, avec alors un risque d'inscription durable dans la pauvreté. Cette situation est aggravée lorsque la pension alimentaire due par le parent non-gardien, en général le

#### **La mesure du niveau de vie : adapter les conventions de calcul aux situations de multirésidence à temps partiel des enfants**

Le fait que l'enfant puisse résider dans plusieurs logements suite à une séparation pose des questions sur la manière de mesurer son niveau de vie (et celui de ses parents). En cas de résidence alternée, la statistique publique compte l'enfant pour la moitié de son poids en unité de consommation dans chacun des ménages. Mais cette logique ne s'applique pas en cas de garde classique (où le parent gardien a en résidence l'enfant les trois quarts du temps et le parent non gardien un quart). Dans ce cas, la statistique publique compte l'enfant pour un dans le ménage du parent gardien et pour zéro dans le ménage du parent non gardien où il réside pourtant un quart du temps. Cela a les conséquences suivantes :

- Le niveau de vie de l'enfant est celui du ménage où il réside le plus souvent. Les dépenses du parent non gardien pour son enfant (autres que le versement de la pension alimentaire) ne sont pas prises en compte dans le niveau de vie de cet enfant.
- Symétriquement, le surcroît de dépenses lié à l'existence d'un enfant vivant chez l'autre parent n'est pas pris en compte dans le niveau de vie du parent non gardien. Or certaines études tendent à montrer que ces dépenses sont élevées et obèrent le niveau de vie du parent non gardien. Toutes choses égales par ailleurs, par rapport à une personne seule sans enfant à charge, un parent isolé non gardien aurait des dépenses supplémentaires d'un montant moyen de 7 000 €, ce qui correspond à un tiers de son revenu disponible (Martin H. et Périvier H., 2018, « Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales », *Revue Economique*, vol 69(2)) ». Ce surcroît de dépenses se concentrerait sur les postes de consommation suivants : les transports, le loisir et la culture, le logement, l'habillement, les dépenses de restaurant et d'hôtel, et les consommations diverses.

Pour mieux prendre en compte la situation de multirésidence partielle de l'enfant, ne conviendrait-il pas de calculer le niveau de vie de l'enfant comme une moyenne (pondérée par le temps de résidence) du niveau de vie de ses deux parents ?



père, n'est pas versée avec régularité, ce qui n'est pas rare<sup>21</sup>.

### ➤ La question des pensions alimentaires

Dans ce contexte, la question des pensions alimentaires, de leur montant et de la régularité de leur versement devient un enjeu d'importance :

- outre l'aspect moral, il y a d'abord un aspect juridique, celui du respect de ses obligations vis-à-vis de ses enfants par le parent non-gardien ;
- s'y ajoute un aspect de justice sociale, le paiement de la pension alimentaire étant vu comme la mise en œuvre première de la solidarité privée, préalable à l'intervention subsidiaire de l'État ;
- il y a enfin une dimension économique, le versement de la pension alimentaire contribuant à lutter contre la pauvreté des familles monoparentales, même si les pensions alimentaires restent d'un montant modeste (170 € en moyenne par enfant et par mois d'après les décisions des Jaf en 2012) et ne peuvent à elles seules sortir de la pauvreté les familles monoparentales.

De ce fait, le sujet du versement des pensions alimentaires par les parents non-gardiens s'est inscrit à l'agenda politique, le Président de la République ayant annoncé que des mesures importantes seraient prises dans ce sens, après la création en 2017 de l'agence pour le recouvrement des pensions alimentaires (Aripa) qui avait constitué une première étape (cf. note 4 « Les missions de l'Aripa » en annexe). La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, définitivement votée par l'Assemblée nationale le 3 décembre 2019, prévoit la création progressive, à partir de juin 2020, d'un service public de versement des pensions alimentaires. Ce nouveau service public permettra aux Caf et MSA de prélever auprès des débiteurs les pensions alimentaires et de les reverser au conjoint concerné, de manière systématique après signalement d'un incident de paiement à la Caf et pour toute nouvelle séparation à la demande d'un des deux parents au moment de la fixation de la pension alimentaire devant le juge ou l'huissier. Dès janvier 2021, tout parent qui le demande aura accès à ce nouveau service public.

Mais ce point ne suffit pas, une question au moins aussi importante concerne l'articulation entre le paiement de cette contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE) et l'ensemble des dispositifs sociofiscaux, l'objectif étant que le paiement de la CEEE conduise à la préservation du niveau de vie des enfants au titre desquels elle est due.

Deux points doivent être soulignés à ce propos :

1. Si les initiatives visant à un versement plus régulier des pensions alimentaires sont souhaitables dans les logiques de justice sociale et de respect de leurs responsabilités vis-à-vis de leurs enfants par les parents, elles ne peuvent se faire sans un réexamen au fond des règles de prise en compte de la CEEE dans les barèmes fiscaux et sociaux, au risque sinon d'aller à l'encontre de l'effet recherché en conduisant à un appauvrissement supplémentaire des plus modestes des parents gardiens, déjà fortement concernés par la pauvreté (voir ci-dessous).

---

<sup>21</sup> Belmokhtar Z., 2016, La contribution à l'éducation et l'entretien de l'enfant, deux ans après le divorce, *Infostat Justice* n° 141, ministère de la Justice-SDSE.

2. Le calcul, l'actualisation et le prélèvement des CEEE dans ce contexte nécessitent une procédure potentiellement lourde, avec une capacité de récupérer et gérer des informations détaillées et actualisées sur les revenus, les charges, et les conventions passées entre ex-conjoints, dont une partie d'entre eux ne sont pas connus actuellement par les organismes gestionnaires de prestations familiales et sociales ; à la condition qu'ils puissent réaliser cela<sup>22</sup>, les organismes débiteurs de prestations familiales et sociales, qui gèrent déjà une partie des informations concernées, apparaissent particulièrement bien placés pour assurer cette mission<sup>23</sup>.

## VI. UNE PRISE EN COMPTE DES PENSIONS ALIMENTAIRES DANS LA LEGISLATION SOCIO-FISCALE QUI POSE PROBLEME

La prise en compte des pensions alimentaires dans les prélèvements fiscaux d'une part (impôt sur le revenu pour l'essentiel) et dans les barèmes des prestations sociales d'autre part (RSA, prime d'activité, prestations familiales et aides au logement) aboutit à des incohérences et des ruptures d'égalité entre parents séparés qui posent question (cf. partie II « Incohérences dans la prise en compte des pensions alimentaires par le système socio-fiscal et pistes de réforme »).

### ➤ La prise en compte des pensions alimentaires dans les barèmes sociaux et fiscaux : des différences de traitement difficiles à justifier

Dans le système en vigueur aujourd'hui, la pension alimentaire versée par le parent non-gardien (contribution pour l'éducation et l'entretien des enfants [CEEE]) est considérée comme un transfert de revenus entre ménages, du parent non gardien vers le parent gardien. De ce fait, elle est rajoutée aux ressources du parent gardien et à l'inverse déduite des ressources du parent non gardien pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Les enfants sont considérés comme à la charge exclusive du parent gardien et donc rattachés à celui-ci pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

En ce qui concerne les prestations familiales et sociales, le principe est en général le même :

- pour le parent créateur, la CEEE est intégrée dans les ressources prises en compte pour le calcul de toutes les prestations sociales (RSA, prime d'activité, prestations familiales et aides au logement) ;
- pour le parent débiteur, la CEEE est déduite des ressources prises en compte pour le calcul des prestations familiales et des aides au logement ; ce n'est cependant pas le cas pour le RSA et la prime d'activité.

Le fait de considérer la CEEE comme un transfert entre ménages peut être questionné. En effet, l'objet de la CEEE n'est pas en soi de verser un revenu au parent gardien (à la

---

<sup>22</sup> Notamment pouvoir disposer des personnels nécessaires pour cette nouvelle mission.

<sup>23</sup> Sous réserve que l'impartialité des caisses, intéressées au montant de la pension versée pour l'attribution des prestations, soit suffisamment garantie pour ne pas encourir la censure du Conseil constitutionnel comme ce fut le cas de la disposition votée par le Parlement qui prévoyait de donner aux caisses la possibilité de délivrer des titres exécutoires visant à réviser le montant d'une pension alimentaire fixée par un précédent titre exécutoire (décision n°2019-778 DC du 21 mars 2019 - loi n°2018-2022 du 23 mars 2019).



différence de la prestation compensatoire), mais vise à la prise en charge, par le parent non gardien, de la part des dépenses en faveur de ses enfants qui lui revient au titre de son obligation alimentaire envers ces derniers. De ce fait, certains pays, par exemple le Canada, ne considèrent pas la pension alimentaire comme un transfert de revenus entre ménages mais comme une dépense interne au ménage de chacun des parents, et en conséquence ne la prennent pas en compte dans le calcul de l'impôt<sup>24</sup>.

Par ailleurs, le système sociofiscal actuel ne va pas jusqu'au bout de cette logique de transfert entre ménages : de nombreuses différences de traitement existent, générant des ruptures d'égalité entre parents.

- Comme souligné ci-dessus, la CEEE est traitée de façon asymétrique entre le parent gardien et le parent non gardien dans le calcul du RSA et de la prime d'activité, puisque ce dernier ne peut la déduire des bases ressources servant au calcul de ces deux prestations alors que le premier le peut, la même CEEE étant donc considérée comme un revenu dans le premier cas mais pas dans l'autre.
- Lorsque la CEEE prend la forme d'une participation du parent non gardien directement à certaines dépenses, elle n'est pas rajoutée dans les ressources du parent créateur ni déduite des ressources du parent débiteur.
- Le traitement par le système sociofiscal des parts fiscales et de la CEEE versée est différent en situation de résidence alternée. Dans ce cas, les parts fiscales sont partagées entre les parents et la CEEE versée par un des parents (dans environ un quart des cas), considérée comme une participation aux dépenses pour les enfants, ne donne pas lieu à déduction fiscale.
- L'allocation de soutien familial (ASF) et la CEEE sont prises en compte différemment par le système sociofiscal<sup>25</sup>. En raison de ces différences de traitement, il est souvent préférable pour le parent gardien de recevoir l'ASF plutôt qu'une pension alimentaire de même montant.
- En cas de non versement de la CEEE, le parent gardien peut percevoir l'ASF, à condition d'être en situation d'isolement. Une remise en couple entraînant la suppression de l'ASF, cette dernière n'est qu'en partie un substitut à la CEEE.

La cohérence entre ces différents traitements n'apparaît pas clairement, avec des résultats potentiellement très différents selon qu'un paiement est considéré comme une dépense, et donc non déductible, ou comme un transfert de revenus entre ménages, déduit d'un côté, ajouté de l'autre.

### ➤ **Des effets globalement défavorables pour les parents ayant des revenus avant redistribution modestes**

L'action combinée de ces différentes règles conduit à des résultats paradoxaux pour les ménages modestes, principalement ceux percevant le RSA ou la prime d'activité et des aides au logement : dans leur cas, le versement de la pension alimentaire par le parent non gardien (ou son augmentation par exemple suite à une revalorisation du barème) conduit *in*

---

<sup>24</sup> Les ruptures familiales, *rapport du HCF*, 2014.

<sup>25</sup> Actuellement, l'ASF est prise en compte partiellement (à hauteur de 92 € par enfant) dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité. Elle n'est ni imposable ni intégrée dans les bases ressources des prestations familiales ou des aides au logement.

*fine* à une diminution du revenu disponible du parent gardien, et donc du niveau de vie des enfants, allant à l'encontre du but poursuivi d'amélioration de celui-ci grâce au paiement de la pension alimentaire. Dans ces cas, en effet, les baisses de prestations sociales sous conditions de ressources (aides au logement, RSA et prime d'activité) font plus que compenser l'apport de la pension alimentaire.

Ce résultat paradoxal tient aux modalités de prise en compte de la CEEE dans les bases ressources des différentes prestations. En effet, si le parent gardien perçoit la prime d'activité ou le RSA, la CEEE s'ajoutant à ses revenus est déduite à due concurrence du montant de RSA ou de prime d'activité perçu, ce qui annule l'effet de sa perception ou de son augmentation ; s'y ajoute une perte d'aides au logement et éventuellement d'autres prestations familiales sous conditions de ressources, la pension alimentaire étant prise en compte dans les bases ressources servant au calcul de ces prestations.

Pour le parent non gardien, à l'inverse, s'il perçoit la prime d'activité ou le RSA, le versement (ou l'augmentation) de la CEEE ne change pas le montant de ces deux prestations, la CEEE n'étant pas déduite de ses revenus pris en compte pour le RSA ou la prime d'activité.

Au total, dans les cas où les deux parents sont éligibles à la prime d'activité ou au RSA et aux aides au logement, une augmentation (ou le paiement) de la pension alimentaire par le parent non gardien conduit paradoxalement à la baisse du revenu de chacun des parents, par rapport à la situation antérieure (sans augmentation ou paiement).

Ces cas ne sont pas rares, compte tenu du niveau relativement élevé des salaires permettant de percevoir la prime d'activité<sup>26</sup>, et représentent une part significative des familles monoparentales.

Cet effet, qui va à l'encontre de l'objectif poursuivi, à savoir faire en sorte que les CEEE dues soient effectivement payées et améliorent le niveau de vie des enfants, montre les conséquences paradoxales de la prise en compte des pensions alimentaires par le système sociofiscal actuel et nécessite de réfléchir à des options alternatives. Celles-ci seront examinées ci-dessous.

### ➤ **L'évolution en cours du barème indicatif des pensions alimentaires**

Depuis 2010, le ministère de la Justice a mis à disposition des juges aux affaires familiales (Jaf) un barème indicatif pour les aider dans la fixation du montant de la CEEE due par le parent non-gardien. En 2018, un travail a été engagé par ce même ministère, avec l'aide d'économistes et juristes spécialistes du sujet, pour actualiser ce barème, avec comme objectif d'augmenter le montant des CEEE et *in fine* d'améliorer la situation des enfants de parents séparés (cf. note 13 « Une présentation des barèmes de pensions alimentaires » en annexe). Ce travail a donné lieu à une nouvelle version du barème. Si ce nouveau barème est déjà utilisé par l'Aripa pour homologuer les conventions passées entre parents<sup>27</sup>, il n'est pas encore mis en œuvre par les Jaf, à qui le barème indicatif de 2010 est toujours préconisé.

---

<sup>26</sup> Avec la législation 2018, le salaire net au-delà duquel le parent n'est plus éligible à la prime d'activité est d'environ 2 550 € avec un enfant, 2 600 € avec deux et 1 900 € avec trois. Or le 3<sup>e</sup> quartile de salaire des femmes est d'environ 2 200 €.

<sup>27</sup> En application des articles L582-2 et R582-1 à R582-4 du code de la sécurité sociale.

Avec ce nouveau barème, le montant de la CEEE à verser par le parent non gardien augmenterait de façon importante, y compris pour des parents modestes. Par exemple, dans le cas où il y a un enfant, la CEEE serait plus élevée de 65 € pour un parent non gardien rémunéré au Smic à mi-temps et de 90 € pour un parent rémunéré au niveau du 9<sup>e</sup> décile de salaire. Cette hausse de la CEEE conduirait dans de nombreux cas à une amélioration de la situation des parents gardiens et de leurs enfants. Mais pas pour des parents gardiens modestes, percevant le RSA ou la prime d'activité et les aides au logement. Pour eux, au contraire, la mise en œuvre en l'état de ce nouveau barème à la place de celui de 2010 aggraverait le phénomène paradoxal décrit ci-dessus : le montant de la CEEE versée étant plus important, la perte de revenu pour le parent gardien modeste le serait aussi, alors que le parent non gardien paierait des sommes plus élevées (avec un risque d'appauvrissement excessif de ce dernier quand il a un faible revenu d'activité). Ce résultat est inhérent au traitement actuel de la CEEE par le système sociofiscal. Un aménagement du nouveau barème des CEEE pourrait certes limiter le nombre de cas où les parents gardiens voient leur revenu disponible diminuer par rapport au barème de 2010, alors même que la pension alimentaire perçue est plus élevée. Un tel aménagement ne suffira toutefois pas à supprimer complètement ces situations sans une réforme de la prise en compte de la CEEE par le système sociofiscal.

La logique voudrait donc que la détermination d'un nouveau barème indicatif pour les Jaf ait lieu après ou de manière concomitante à une révision des règles de prise en compte de la CEEE par le système sociofiscal.

Par ailleurs, la situation actuelle avec deux barèmes, l'un utilisé de manière indicative par les Jaf et l'autre par l'Aripa est source de confusion pour les parents qui se séparent, et, pour cette raison, ne peut pas perdurer. Un barème unique, valable à la fois pour l'Aripa et les Jaf, serait nécessaire. Les parents devraient avoir accès à ce barème unique, aux principes qui ont servi à le construire et avoir les moyens de calculer la CEEE due/attendue à l'aide d'un seul simulateur public.

## **VII. QUELQUES PISTES DE REFORME DE L'ARTICULATION ENTRE CEEE ET SYSTEME DE PRESTATIONS SOCIALES ET DE PRELEVEMENTS**

Comme vu ci-dessus, la prise en compte de la pension alimentaire par le système sociofiscal présente de nombreuses incohérences et génère des ruptures d'égalité entre parents séparés. Les parents créanciers d'une CEEE et ceux bénéficiaires d'une ASF sont traités de manière différente, de même que les parents créanciers de la CEEE et ceux qui en sont débiteurs. En outre, la CEEE n'est pas considérée de la même manière par le système sociofiscal en cas de résidence alternée et en cas de droit de visite et d'hébergement classique.

Par ailleurs, pour des parents gardiens modestes bénéficiant du RSA et/ou de la prime d'activité et des aides au logement, la perception de la pension alimentaire peut aboutir à très peu améliorer, voire à diminuer, le revenu disponible, ce qui va à l'encontre de l'objectif poursuivi, à savoir soutenir le niveau de vie des enfants. Aussi, bien que la volonté clairement affichée par les pouvoirs publics soit que les deux parents assument leurs responsabilités d'entretien et d'éducation vis-à-vis de leurs enfants, et notamment que le parent non-gardien verse effectivement la pension alimentaire due, l'actuelle prise en compte de celle-ci par le système sociofiscal peut aller à l'encontre de cet objectif, les parents

gardiens n'étant pas toujours incités à demander son versement, ni les parents débiteurs à la payer si la situation des enfants ne s'en trouve pas améliorée.

Pour remédier à ces incohérences, une révision des modalités de prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociaux et fiscaux est souhaitable. Plusieurs pistes de réformes peuvent être envisagées, qui modifient plus ou moins en profondeur le système actuel. Le HCFEA en a examiné deux, qui se distinguent d'autres pistes par leur plus grande cohérence (cf. partie II « Incohérences dans la prise en compte des pensions alimentaires par le système sociofiscal et pistes de réforme »).

Il faut souligner que, compte tenu du rôle essentiel de la prime d'activité, du RSA et des aides au logement dans les effets paradoxaux concernant les ménages modestes, toute réforme devrait être articulée avec celle en cours visant à instaurer un revenu universel d'activité (RUA).

- **Considérer la CEEE comme une participation du parent non gardien aux dépenses pour ses enfants plutôt que comme un transfert de revenu entre les ménages des deux parents séparés**

La première piste de réforme proposée modifie en profondeur la logique de prise en compte de la CEEE pour le calcul des prestations et de l'impôt sur le revenu. Elle propose de considérer la CEEE comme une participation du parent non gardien aux dépenses pour ses enfants plutôt que comme un transfert de revenu entre les ménages des deux parents séparés<sup>28</sup>. En conséquence, la CEEE reçue ou versée ne serait plus prise en compte dans les bases ressources des prestations sociales ou dans le revenu imposable<sup>29</sup>. En cohérence, l'ASF qui, lorsque le parent débiteur est défaillant, constitue une pension alimentaire de remplacement, ne devrait plus être prise en compte dans les bases ressources servant au calcul du RSA et de la prime d'activité<sup>30</sup>. De plus, en reconnaissance du partage entre les parents de la charge d'enfants, serait mis en place un partage des parts fiscales et éventuellement des prestations sociales.

Cette première piste de réforme supprime ainsi toutes les incohérences du traitement actuel de la CEEE par le système sociofiscal. S'y ajoute un aspect symbolique important, susceptible d'influer sur la spontanéité du paiement de la CEEE par le parent non gardien : si la pension alimentaire est considérée comme un transfert, elle peut être comprise par le parent débiteur comme un paiement à son ex-conjoint avec lequel les relations ont pu être ou peuvent rester difficiles ; en revanche, si elle est considérée comme une dépense du parent non gardien pour les besoins de ses enfants, la nature et la représentation symbolique de la pension alimentaire changent.

Le HCFEA a évalué pour différents cas-types<sup>31</sup> l'impact de la mise en œuvre de cette réforme sur les revenus disponibles des deux parents ainsi que pour les finances publiques,

---

<sup>28</sup> Dans cette logique, on considère que la CEEE est le remboursement au parent gardien des dépenses à assumer par le parent non gardien dont il fait l'avance.

<sup>29</sup> Comme c'est le cas dans plusieurs pays et notamment au Canada.

<sup>30</sup> Actuellement, l'ASF est prise en compte partiellement (à hauteur de 92 € par enfant) dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité.

<sup>31</sup> Ces cas-types sont construits en croisant niveaux de revenu d'activité des deux parents et nombre d'enfants. Ils couvrent une grande partie des situations effectivement observées dans la population résidant en France.

dans le cas d'un droit de visite et d'hébergement classique pour le parent non gardien. Le HCFEA n'a pu aller plus loin que cette analyse sur cas-types, le chiffrage de cette mesure nécessitant l'utilisation d'un modèle de microsimulation et des travaux méthodologiques supplémentaires.

- Pour presque tous les cas-types étudiés, cette réforme se traduirait par une hausse de la dépense publique et un gain global pour les parents (permettant une amélioration de la situation des enfants), mais très variable selon la configuration familiale.
- Les parents non gardiens (débiteurs de la CEEE) verraient leur revenu disponible augmenter à condition d'être rémunérés en dessous d'un certain niveau de salaire, qui varie selon le nombre d'enfants (le salaire médian avec un enfant, le 3<sup>e</sup> quartile de salaire avec deux enfants et le 9<sup>e</sup> décile avec trois).
- Les parents gardiens (créanciers de la CEEE) avec un ou deux enfants seraient quant à eux toujours gagnants. Ceux avec trois enfants seraient parfois perdants, quand ils sont rémunérés au salaire médian ou au-dessus, en raison du partage des parts fiscales et des prestations sociales avec le parent non gardien.

Cette première voie de réforme est donc globalement favorable aux parents. Seuls certains parents avec des revenus d'activité intermédiaires voire élevés y perdent, et en général pour des montants faibles relativement à leurs revenus. L'inconvénient de cette réforme est son coût pour les finances publiques.

- **Garantir que le versement de la CEEE augmente effectivement le revenu disponible des parents gardiens en ne prenant en compte que partiellement la CEEE dans les bases ressources**

Une alternative au changement de perspective exploré ci-dessus, moins coûteuse mais au prix d'une moindre cohérence, consisterait à modifier à la marge le système actuel. La CEEE continuerait à être considérée comme un transfert de revenu et prise en compte dans les bases ressources des prestations sociales et dans le revenu imposable, mais cette prise en compte serait partielle, avec comme objectifs de :

- supprimer l'asymétrie de traitement entre CEEE et ASF dans les barèmes sociofiscaux ;
- garantir que le versement de la CEEE augmente effectivement le niveau de vie des parents gardiens, en particulier ceux à faibles revenus.

Cette deuxième voie de réforme pourrait consister par exemple en un abattement de 115 € par enfant (soit le montant de l'ASF par enfant) sur le montant de la CEEE pris en compte dans le calcul des transferts sociofiscaux payés ou perçus par le parent gardien. En cohérence, l'ASF ne serait plus prise en compte dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité. Concernant les parents créanciers, deux options seraient possibles. L'une limite la modification de la prise en compte de la CEEE à trois prestations, le RSA, la prime d'activité et les aides au logement. L'autre étend cette modification aux bases ressources des prestations familiales et à l'impôt sur le revenu. À noter que la situation du parent non

gardien ne serait pas modifiée par cette piste de réforme qui vise avant tout à améliorer la situation des enfants via celle de leur parent gardien<sup>32</sup>.

Le HCFEA a évalué pour différents cas-types l'impact de ces réformes sur le revenu disponible du parent gardien et sur les dépenses publiques. Un chiffrage du coût et une analyse des effets redistributifs ont également été réalisés à l'aide du modèle de microsimulation Ines<sup>33</sup>.

- La première option consistant à effectuer un abattement de la CEEE à hauteur d'un montant maximum de 115 € par enfant dans les bases ressources du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement augmenterait de façon significative le revenu disponible des parents gardiens ayant des salaires modestes voire médians. Pour ces parents, elle est même plus favorable que la première réforme plus ambitieuse visant à ne plus considérer la CEEE comme un revenu. À la différence de cette dernière, elle aurait aussi pour intérêt de ne faire perdre aucun parent gardien.
  - Cette première option aurait un coût de 910 millions d'euros pour les finances publiques. 640 000 parents gardiens seraient gagnants, avec un gain moyen mensuel de 120 euros. Les 640 000 gagnants appartiennent aux 60 % de ménages les plus modestes, et 600 000 d'entre eux sont même parmi les 40 % les plus modestes. Le gain moyen pour les parents gardiens gagnants est le plus élevé parmi les 10 % les plus modestes (160 €) et décroît avec le niveau de vie.
- La deuxième option consistant en un abattement de la CEEE à hauteur d'un montant maximum de 115 € dans les bases ressources de toutes les prestations sociales et dans le revenu imposable serait un peu plus coûteuse avec un montant de 1,02 milliards d'euros. 800 000 ménages seraient gagnants, avec un gain moyen mensuel de 110 euros.
  - Cette réforme aboutirait au même nombre de gagnants que dans la première option parmi les 40 % de ménages les plus modestes et pour un même gain moyen. Mais elle bénéficierait aussi à des parents gardiens plus aisés, avec un gain moyen mensuel compris entre 50 et 60 €. Les ménages de niveau de vie intermédiaire bénéficieraient d'une augmentation de leurs prestations familiales et les plus aisés d'une baisse de leur impôt sur le revenu. Cette réforme améliorerait donc la situation de tous les parents gardiens.

### ➤ Deux options pour une réforme indispensable

*Le traitement actuel de la CEEE par le système sociofiscal conduit à des incohérences, en particulier pour les parents gardiens modestes, et engendre des ruptures d'égalité difficilement justifiables entre parents séparés. Deux options pourraient être envisagées :*

---

<sup>32</sup> Pour prendre en compte aussi le parent non gardien, une réforme alternative (mais plus coûteuse) pourrait consister en un abattement de 115 € par enfant sur le revenu pris en compte pour calculer ses droits au RSA et à la prime d'activité, de manière à supprimer l'asymétrie de traitement entre parents gardien et non gardien relative à ces deux prestations.

<sup>33</sup> Ce chiffrage a été réalisé par la Drees à l'aide du modèle de microsimulation Ines adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux.



1) **Modifier en profondeur la logique de prise en compte de la CEEE par le système sociofiscal et considérer la CEEE comme une participation du parent non gardien aux dépenses pour ses enfants.** En conséquence, la CEEE reçue ou versée ne serait plus prise en compte dans les bases ressources des transferts sociaux (l'ASF non plus par cohérence) ou dans le revenu imposable. De plus, en reconnaissance du partage entre les parents de la charge d'enfants, serait mis en place un partage des parts fiscales et éventuellement des prestations sociales. Au-delà de ses conséquences pratiques, cette réforme aurait un enjeu symbolique important, celui de reconnaître, à parts égales, les rôles et responsabilités des deux parents vis-à-vis de leurs enfants.

2) **Supprimer les principales incohérences du traitement sociofiscal de la CEEE pour les parents gardiens, tout en améliorant leur situation et celle de leurs enfants.** À cet effet, le HCFEA propose d'appliquer un abattement du montant de l'ASF (soit environ 115 € par enfant) sur le montant de la CEEE perçue pris en compte au moins dans les bases ressources du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement et par cohérence de retirer l'ASF des bases ressources du RSA et de la prime d'activité.

## VIII. LA QUESTION DU PARTAGE DES PRESTATIONS LIEES A LA PRESENCE D'ENFANTS

Avec la multiplication des situations dans lesquelles un enfant ne vit plus avec ses deux parents dans un logement commun, le principe actuellement en vigueur de l'attribution des prestations liées à la présence d'enfants à un seul des parents a de plus en plus tendance à être remis en question. La question se pose plus particulièrement pour les situations de résidence alternée dans lesquelles les deux parents hébergent tour à tour les enfants, avec ainsi un partage présumé des coûts d'entretien et d'éducation, même si la répartition des dépenses liées aux enfants n'est pas nécessairement strictement égalitaire entre les deux parents, ni le temps de résidence. La question se pose d'autant plus que les juges aux affaires familiales fixent de plus en plus souvent, à la demande des parents, une résidence alternée pour l'enfant : dans 16 % de l'ensemble des décisions prises en 2012 lors d'un divorce ou d'une séparation, dans 21 % des décisions dans les cas de divorces<sup>34</sup>.

Aujourd'hui, cependant, en cas de résidence alternée, seules les allocations familiales (AF) peuvent faire l'objet d'une « forme de partage » depuis mai 2007, ainsi que les aides personnelles au logement à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019. Les autres prestations sociales (prestations familiales, majorations du RSA ou de la prime d'activité imputables aux enfants) sont versées dans leur intégralité à un seul des parents. Et en cas de résidence classique, aucune prestation ne peut faire l'objet d'une forme de partage.

Le nombre de contentieux s'accroît en la matière, particulièrement dans les cas de résidence alternée, la jurisprudence aboutissant désormais à considérer le plus souvent que les prestations doivent être partagées. Le législateur ne pourra probablement pas faire l'économie d'une avancée sur les modalités de partage des prestations, au moins dans un premier temps en ce qui concerne la résidence alternée, comme cela a d'ailleurs été déjà le cas récemment pour les aides au logement. Et peut-être dans un second temps concernant les situations plus fréquentes où un seul des parents a la résidence habituelle de l'enfant, l'autre parent disposant d'un droit de visite et d'hébergement. La question se pose de savoir

<sup>34</sup> Voir partie I « État des lieux ».

quels principes de partage des prestations il faudrait alors retenir, dans un premier temps en cas de résidence alternée (cf. Partie III « Faut-il partager les prestations sociales en cas de résidence alternée et si oui comment ? »).

➤ **Quelles prestations devraient être partagées en cas de résidence alternée ?**

A *minima*, le principe du partage devrait être garanti pour les prestations qui permettent au parent séparé d'accueillir l'enfant auprès de lui, de s'en occuper, d'exercer pleinement son rôle de parent et de permettre l'effectivité du droit à la résidence alternée. Il s'agit d'abord des aides au logement qui permettent au parent d'accueillir physiquement et de loger l'enfant, mais également des aides qui rendent compatibles l'exercice d'une activité professionnelle et l'accueil d'un enfant : ce sont les prestations qui permettent soit le recours à une garde extérieure (CMG), soit un aménagement des horaires, rythmes et/ou temps de travail (PrePaRe).

Plus largement, les aides permettant, par leur soutien financier, au parent de pouvoir effectivement accueillir et s'occuper de l'enfant devraient être concernées. Sur le principe, ce sont toutes les prestations sociales et familiales. La priorité donnée à la lutte contre la pauvreté, en particulier des familles monoparentales, devrait cependant conduire à traiter avec attention le cas du partage des suppléments enfants du RSA et de la prime d'activité, en particulier dans le cadre du futur « revenu universel d'activité » appelé à fusionner RSA, prime d'activité, aides au logement voire d'autres prestations.

➤ **Quelles modalités de partage retenir en cas de résidence alternée ?**

Si le principe d'un « partage » des prestations, au moins dans le cas de la résidence alternée, semble peu contestable, les modalités en restent à définir. Dans le cas des allocations familiales, le « partage » consiste en une prise en compte des enfants pour un poids de 0,5, par opposition à un poids de 1 dans les autres situations. Or cette pondération ne tient pas compte de l'augmentation du total des dépenses consacrées à l'enfant par les deux foyers à la suite de la séparation et a pour effet d'appauvrir le parent qui perçoit aujourd'hui les prestations familiales par rapport à la situation où il n'y aurait pas partage. Ce problème d'appauvrissement du « premier » parent risque de s'accroître en cas de « partage » d'autres prestations sociales. Compter l'enfant pour 1 pour les deux parents pour toutes les prestations en cas de résidence alternée permettrait d'éviter l'appauvrissement du « premier » parent mais pourrait être écarté d'une part pour des raisons de coût et d'autre part pour des raisons d'équité envers les autres parents.

Le poids donné à l'enfant en situation de résidence alternée – entre 0,5 et 1 – pourrait donc varier en fonction :

- des dépenses (ou coûts) que couvrent ou sont supposées couvrir les prestations, selon que ces dépenses sont proportionnelles au temps de résidence de l'enfant, auquel cas un poids de 0,5 serait logique, ou que ces dépenses sont moins que proportionnelles voire indépendantes du temps de résidence de l'enfant, auquel cas un poids supérieur à 0,5 (voire un poids de 1 en cas de dépenses indépendantes) serait plus approprié ;
- de la situation particulière de la famille pour faire face aux dépenses (pauvreté, isolement).



Plus précisément, si les dépenses totales visées par la prestation sont fixes et partagées entre les parents, l'enfant devrait logiquement être compté pour 0,5 pour chacun des parents. C'est semble-t-il le cas pour l'ARS ou le montant forfaitaire du complément mode de garde (CMG) assistante maternelle, sous réserve de tenir compte des arrangements entre parents dans ce dernier cas, quand l'un des parents prend en charge financièrement plus de la moitié des temps et frais de garde hors de la famille.

Inversement, si les prestations sont destinées à couvrir des coûts indifférents au temps de résidence de l'enfant, celui-ci devrait être compté pleinement pour 1. C'est le cas pour les aides au logement et la PrePaRe.

Pour les autres prestations, notamment les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de base ou l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, l'enfant en résidence alternée pourrait être compté pour un peu plus que 0,5 pour tenir compte de ce que la charge de l'enfant diminue moins que proportionnellement avec le temps de résidence. Pour déterminer le « juste » poids, il serait alors nécessaire de mener des travaux approfondis d'évaluation du coût de l'enfant après séparation. Des premiers travaux suggéraient de compter l'enfant pour 0,7 dans chacun des foyers en cas de garde alternée. Mais les conclusions de ces premiers travaux demanderaient à être confirmées par de nouvelles études.

Enfin, pour à la fois tenir compte du fait que le coût des enfants vivant dans des ménages à bas revenus est proportionnellement plus élevé en raison de l'existence de coûts fixes et éviter que le partage ne conduise à appauvrir excessivement les parents déjà les plus fragiles, l'enfant en résidence alternée pourrait être compté intégralement ou presque pour chacun des parents (coefficient égal ou proche de 1) pour les prestations ciblées sur les plus pauvres comme le RSA, la prime d'activité et le futur revenu universel d'activité (RUA). Ce faisant, il faut néanmoins veiller à respecter un principe d'équité vis-à-vis des autres familles pauvres, et à ne pas inciter des parents à se séparer pour des raisons financières.

De manière plus générale, le conseil de la famille du HCFEA souligne qu'une modification des règles de calcul introduisant un partage devrait se faire en même temps qu'un examen en parallèle des règles de prise en compte de la CEEE dans les bases ressources concernées.

### ➤ **Recommandations concernant le partage des prestations**

*Le HCFEA recommande que les modalités de « partage » des prestations en cas de résidence alternée suivent les principes suivants :*

*1) Une telle possibilité devrait être réservée, comme c'est le cas actuellement pour les allocations familiales, lorsqu'il y a accord entre les parents ou, en cas de désaccord de l'un des parents, à condition que la résidence alternée soit attestée par une décision de justice et soit effectivement mise en œuvre.*

*2) Le poids attribué à l'enfant pourrait dépendre de la plus ou moins grande proportionnalité de la dépense couverte par la prestation avec la durée de résidence et/ou de la situation des parents au regard du risque de pauvreté.*

*2a) Pour les prestations dont l'objet est de couvrir des besoins indépendants du temps de résidence de l'enfant, le HCFEA recommande de donner un poids de 1 à*

*l'enfant pour chacun des parents : ce principe devrait prévaloir pour les aides au logement et la PrePare.*

*2b) Le poids pourrait être limité à 0,5 lorsque la prestation vise des besoins a priori proportionnels au temps de prise en charge des enfants en résidence alternée, comme c'est le cas de l'ARS, voire du montant forfaitaire du complément mode de garde (CMG) assistante maternelle, sous réserve de tenir compte des éventuels arrangements entre parents, quand l'un des parents prend en charge financièrement plus de la moitié du temps de garde hors de la famille.*

*2c) Pour tenir compte de ce que la charge de l'enfant diminue moins que proportionnellement avec le temps de résidence, l'enfant en résidence alternée pourrait être compté pour un peu plus que 0,5 (par exemple 0,7) pour les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de base ou l'allocation d'éducation de l'enfant en situation de handicap, éventuellement en distinguant selon la configuration familiale du nouveau foyer, en attribuant un coefficient plus important si le foyer est monoparental pour tenir compte des charges supplémentaires dans cette situation.*

*2d) Pour éviter que le partage ne conduise à appauvrir excessivement les parents déjà les plus fragiles, l'enfant en résidence alternée pourrait être compté intégralement ou presque pour chacun des parents (coefficient égal ou proche de 1) pour les prestations ciblées sur les plus pauvres : le RSA, la prime d'activité et le futur revenu universel d'activité (RUA). Dans un premier temps, ce principe pourrait au moins être appliqué aux parents isolés beaucoup plus vulnérables au regard du risque de pauvreté.*

*3) À défaut, pour tenir compte de l'augmentation des dépenses totales liées aux coûts d'entretien et d'éducation d'un enfant à la suite d'une séparation (ou du fait que les dépenses dans chacun des foyers diminuent mais moins que proportionnellement avec le temps de résidence), le poids attribué à chacun des parents pourrait être fixé à 0,7 pour le calcul du montant de toutes les prestations.*

#### ➤ **Le cas particulier des aides au logement en situation de résidence classique**

En ce qui concerne le logement, le rapport du HCF de 2014 avait déjà souligné que la dépense cumulée des deux parents augmente à l'issue de la séparation, le parent gardien devant conserver un appartement lui permettant si possible de loger dans des conditions comparables ses enfants, donc avec des dépenses pratiquement identiques en termes de logement ; de son côté, le parent non-gardien doit disposer de pièces suffisantes pour loger ses enfants lorsqu'ils sont chez lui (droit de visite et d'hébergement). Le barème des aides au logement répond en principe à la première contrainte en comptabilisant les enfants chez le parent qui a la résidence habituelle des enfants, mais rien n'est prévu dans le calcul des aides pour le parent qui dispose seulement d'un droit de visite et d'hébergement.

*Le HCFEA renouvelle sa recommandation de 2014 d'améliorer les aides au logement du second parent, sans diminuer les droits du parent ayant l'enfant en résidence principale.*



Ce rapport a été adopté à l'unanimité à l'exception du représentant d'ATD Quart Monde qui s'est abstenu.

# **PARTIE I**

## **ÉTAT DES LIEUX SUR LES RUPTURES CONJUGALES AVEC ENFANTS MINEURS**

## I. COUPLES ET FAMILLES AVANT LA SEPARATION

### 1. UNE PLURALITE DE FORMES D'UNION POUR LES COUPLES

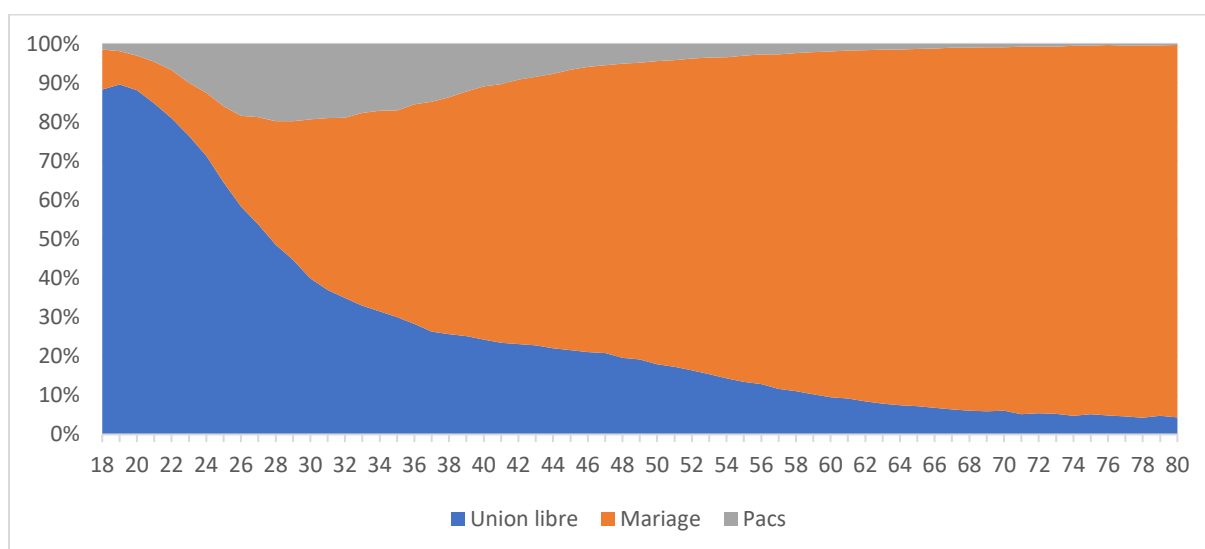
Pour les personnes vivant en couple dans un même logement, le mariage est encore très largement l'état matrimonial le plus fréquent : en 2016, 72 % (soit 22,0 millions) sont mariées, 21 % (soit 6,4 millions) vivent en union libre et 7 % (soit 2,1 millions) sont pacsées, selon l'enquête annuelle de recensement<sup>35</sup>.

Si le mariage reste prédominant, vivre en couple en dehors du mariage est de plus en plus fréquent. Peu courante dans les années soixante ou soixante-dix (seuls 3 % des couples n'étaient pas mariés en 1962 et 4 % en 1975<sup>36</sup>), cette situation s'est ensuite développée : 13 % des couples n'étaient pas mariés en 1990, 18 % en 1999 et 28 % en 2016.

Jusqu'à la création du pacte civil de solidarité (Pacs) en 1999, la seule alternative au mariage était l'union libre. La proportion de couples en union libre, de 18 % en 1999, a peu progressé depuis cette date ; depuis 2011 elle est même stable autour de 20 %. La part des couples pacsés, quant à elle, augmente fortement ces dernières années, passant de 4 % en 2011 à 7 % en 2016.

La part des différents types d'union évolue fortement avec l'âge des conjoints (figure 1). En 2016, 88 % des personnes de 20 ans en couple cohabitant sont en union libre, contre 9 % se déclarant mariées et 3 % pacsées. Lorsque les couples se forment, ils commencent en effet presque toujours par une période de cohabitation sans contractualisation.

**Figure 1 : Répartition des personnes vivant en couple cohabitant selon l'âge, par type d'union**



Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en couple cohabitant.

Source : Insee, enquête annuelle de recensement 2016. Robert-Bobée et Vallès (2018).

<sup>35</sup> Robert-Bobée I. et Vallès V., 2018, Les Pacs à l'Ouest, les mariages à l'Est, *Insee Première* n° 1682, janvier.

<sup>36</sup> Daguet F., 1996, Mariages, divorce et union libre, *Insee Première* n° 482, août.

La proportion de mariages augmente ensuite très fortement avec l'âge. À partir de 30 ans, c'est déjà la forme d'union la plus répandue : 41 % des personnes vivant en couple cohabitant à cet âge sont mariées, 40 % sont en union libre et 19 % sont pacsées. À partir de 34 ans, c'est la forme d'union majoritaire. Vers 50 ans, 8 personnes en union cohabitante sur 10 sont mariées, et cette proportion atteint 95 % parmi les personnes âgées de 80 ans<sup>37</sup>. La progression du mariage avec l'âge parmi les types d'union traduit à la fois un effet générationnel (les jeunes générations se marient moins), mais aussi un parcours de vie conjugale passant d'abord par une union libre et se transformant en mariage (éventuellement après un passage par le Pacs).

La proportion des Pacs croît avec l'âge jusque vers 30 ans. C'est entre 26 et 35 ans qu'elle atteint sa fréquence maximale. Mais, même à ces âges, les Pacs restent moins fréquents que le mariage et l'union libre.

La part des différents types d'union varie selon les caractéristiques des conjoints, en particulier le niveau de diplôme, le lien avec la migration et le nombre d'enfants (figure 2). Le Pacs est davantage utilisé par les plus diplômés : 12 % des personnes diplômées de l'enseignement supérieur vivant en couple cohabitant sont pacsées, contre 2 % des non diplômées. À l'inverse, la part de personnes mariées diminue avec le niveau de diplôme : 79 % des sans-diplôme sont mariés contre 66 % des diplômés de l'enseignement supérieur. Les immigrés en couple cohabitant sont rarement pacsés (2 %) et plus souvent mariés que les non immigrés (84 % des premiers contre 71 % des seconds).

Enfin, toutes choses égales par ailleurs, notamment à âge donné, les personnes en couple vivant avec des enfants dans le logement sont plus souvent mariées que les autres, et moins souvent pacsées ou en union libre. Néanmoins, comme les couples mariés sont en moyenne plus âgés que les couples non mariés, ils ont moins souvent un enfant mineur présent dans le logement que les couples non mariés. C'est pourquoi ils sont surreprésentés parmi les couples sans enfants mineurs présents dans le logement.

---

<sup>37</sup> Robert-Bobée I. et Vallès V., 2018, Les Pacs à l'Ouest, les mariages à l'Est, *Insee Première* n° 1682, janvier.

**Figure 2 : Répartition par type d'union des personnes vivant en couple cohabitant selon leurs caractéristiques sociodémographiques**

	en %				
	Ensemble	Marié	Pacsé	Union libre	Répartition
<b>Ensemble</b>	<b>100,0</b>	<b>72,4</b>	<b>7,0</b>	<b>20,6</b>	
<b>Diplôme</b>					
Sans diplôme	100,0	79,1	2,0	18,8	12,5
Diplôme inférieur au baccalauréat	100,0	77,9	3,7	18,4	39,0
Baccalauréat	100,0	66,3	8,2	25,4	16,8
Diplôme de l'enseignement supérieur	100,0	66,3	12,3	21,4	31,7
<b>Lien à la migration</b>					
Non immigré	100,0	70,9	7,6	21,5	88,0
Immigré	100,0	83,7	2,1	14,2	12,0
<b>Nombre total d'enfants présents dans le logement, dont au moins un mineur</b>					
0	100,0	78,0	4,4	17,6	59,7
1	100,0	52,2	15,0	32,8	13,0
2	100,0	66,8	11,0	22,2	18,0
3	100,0	76,1	5,5	18,4	7,0
4 ou plus	100,0	75,9	3,0	21,2	2,3

Lecture : 79,1 % des personnes sans diplôme vivant en couple cohabitant sont en couple marié. 66,8 % des personnes vivant avec deux enfants à la maison, dont au moins un mineur, sont en couple marié. Les personnes immigrées représentent 12,0 % des personnes vivant en couple cohabitant.

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en couple cohabitant.

Source : Insee, enquête annuelle de recensement 2016. Robert-Bobbée et Vallès (2018)

Le nombre de couples de même sexe a progressé ces dernières années. Selon les dernières estimations réalisées par l'Insee à partir du recensement, environ 266 000 personnes vivent avec un partenaire de même sexe en 2018 (soit 1 % des couples cohabitants)<sup>38</sup>. Si 6 couples de même sexe sur 10 ont contractualisé leur union à travers un mariage ou un Pacs, la contractualisation reste cependant moins fréquente que pour les couples de sexe différent (8 sur 10). Par ailleurs, la part d'unions contractualisées augmente avec l'âge des conjoints pour les couples de même sexe comme pour ceux de sexe différent, mais un écart d'environ 10 points en défaveur des premiers par rapport aux seconds existe pour toutes les tranches d'âge<sup>39</sup>. Enfin, la contractualisation prend moins souvent la forme d'un mariage pour les couples de même sexe que pour ceux de sexe différent (50 % des cas contre 90 %).

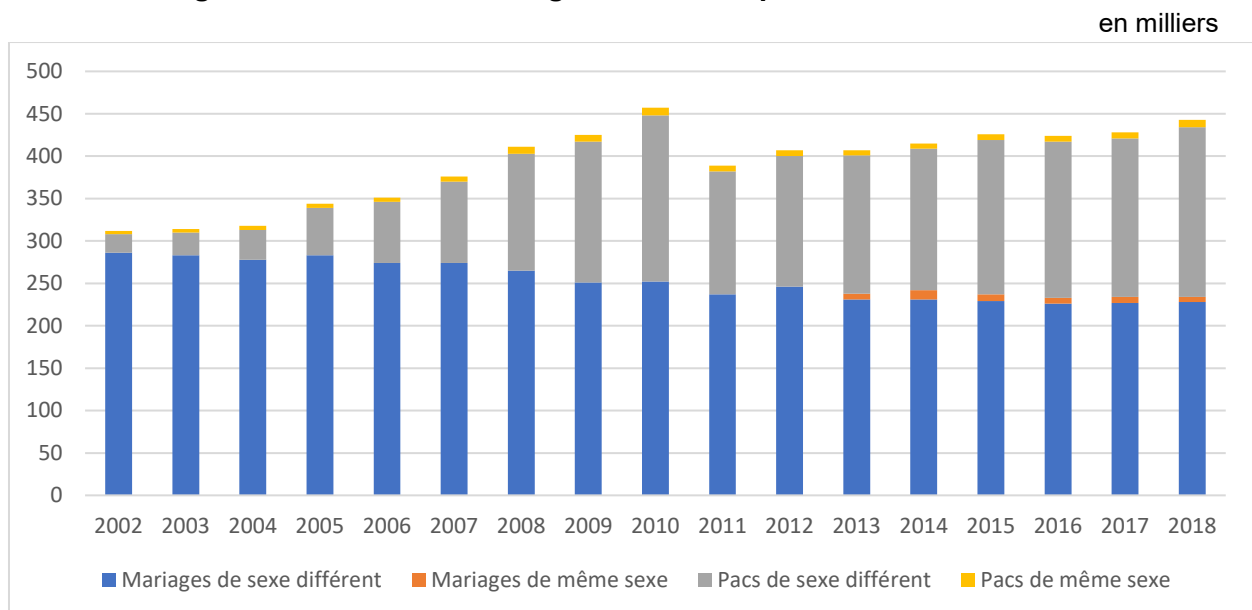
<sup>38</sup> Algava E. et Penant S., 2019, En 2018, 266 000 personnes vivent en couple avec un conjoint de même sexe, *Insee Première* n° 1774, septembre.

<sup>39</sup> Ibid.

## 2. UNE BAISSÉ DES MARIAGES MAIS UNE HAUSSE DES UNIÓNS CONTRACTUALISÉES

Si le Pacs reste une forme d'union très minoritaire parmi l'ensemble des personnes en couple cohabitant (7 %) et même parmi l'ensemble des couples en union contractualisée (10 %), il représente une part importante des nouvelles unions contractualisées. Ainsi, en 2018, 235 000 mariages (dont 6 000 entre personnes de même sexe) ont été célébrés en France. Cette même année, le nombre de Pacs conclus a atteint 209 000 (dont 9 000 entre personnes de même sexe). Les Pacs conclus représentent donc 47 % des nouvelles unions contractualisées (figure 3).

**Figure 3 : Nombre de mariages et de Pacs par an de 2002 à 2018**



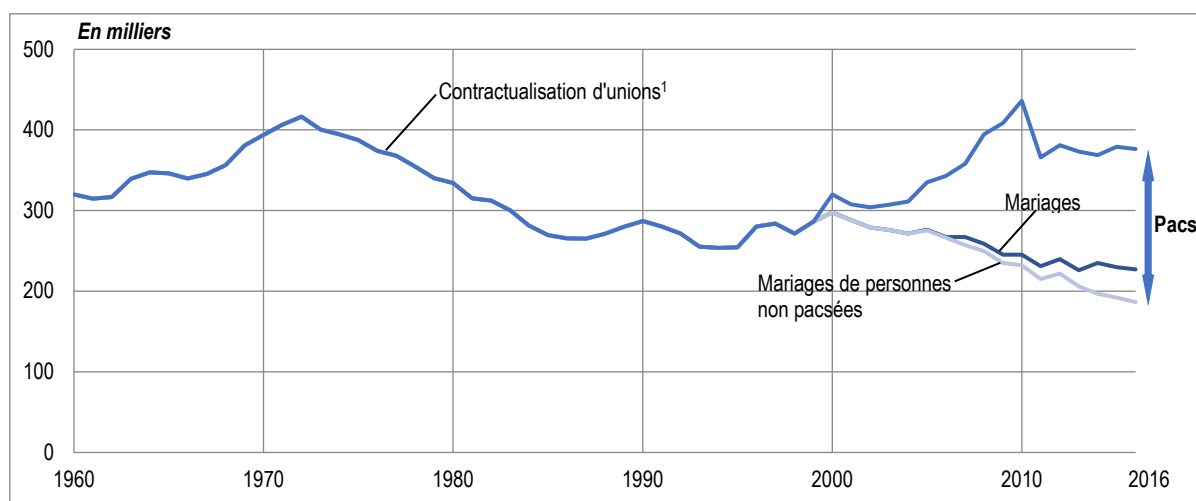
Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013 et y compris Mayotte à partir de 2014.

Source : Insee, statistiques de l'état civil (mariages) ; SDSE, fichiers détails (Pacs).

Sur longue période, le nombre de mariages par an a beaucoup diminué et se trouve aujourd'hui à un niveau historiquement bas. L'introduction en 1999 du Pacs a largement contribué à cette baisse. Mais le Pacs a dans le même temps contribué à la hausse du nombre d'unions contractualisées (figure 4). En effet, le niveau des unions contractualisées n'a cessé d'augmenter depuis la mise en place du Pacs jusqu'en 2011 (date où il a baissé en raison d'une réforme de la fiscalité). Par ailleurs, depuis 2011, le nombre d'unions contractualisées reste stable, à un niveau proche de celui observé au début des années 1970, et supérieur à celui des années 1960.



**Figure 4 : Nombre de nouvelles unions contractualisées de 1960 à 2016**



1 : Contractualisation d'unions : pour une année donnée, somme des mariages célébrés, hors mariages de personnes déjà pacsées, et des Pacs conclus.

Lecture : en 2016, au total, 377 000 unions ont été contractualisées : 227 000 mariages dont 40 000 entre personnes déjà pacsées et 190 000 Pacs.

Champ : France métropolitaine.

Sources : Insee, statistiques de l'état civil ; ministère de la Justice.

Depuis la loi du 17 mai 2013 ouvrant le droit au mariage aux personnes de même sexe, environ 7 000 mariages entre personnes de même sexe sont célébrés chaque année (avec un pic à 11 000 en 2014), sans que pour autant le nombre de Pacs entre personnes de même sexe ait diminué (figure 3).

### 3. LES COUPLES AVEC ENFANTS

En 2018, 6,07 millions de couples vivent avec au moins un enfant mineur à domicile : 5,34 millions sont des familles « traditionnelles » (composées d'un couple et d'enfants qui sont tous ceux du couple) et 0,73 millions sont des familles « recomposées » (comprenant un couple d'adultes et au moins un enfant né d'une union précédente de l'un des conjoints)<sup>40</sup>.

Corrélativement, 11,09 millions d'enfants mineurs vivent avec deux adultes en couple, soit 79 % des enfants mineurs : 9,57 millions dans une famille « traditionnelle » et 1,52 dans une famille « recomposée » (figure 5). Le nombre moyen d'enfants par famille est plus élevé dans les familles « recomposées » (2,4) que dans les familles « traditionnelles » (1,9). Parmi l'ensemble des enfants vivant avec deux adultes en couple, seuls 26 000 vivent avec deux adultes de même sexe<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Algava E., Bloch K. et Vallès V., 2020, En 2018, 4 millions d'enfants mineurs vivent avec un seul de leurs parents au domicile, *Insee Première* n° 1788, janvier.

<sup>41</sup> Algava E. et Penant S., 2019, En 2018, 266 000 personnes vivent en couple avec un conjoint de même sexe, *Insee Première* n° 1774, septembre.

**Figure 5 : Nombre de couples avec enfants et nombre d'enfants**

	Couples en familles		Ensemble des couples avec au moins un enfant mineur
	traditionnelles	recomposées	
Effectifs (en milliers)	5 341	728	<b>6 069</b>
Nombre d'enfants mineurs (en milliers)	9 571	1 519	<b>11 090</b>
Part des familles avec 3 enfants ou plus (mineurs ou majeurs présents au domicile) (en %)	20	38	//
Nombre moyen d'enfants (mineurs ou majeurs présents au domicile) par famille	1,9	2,4	//

Champ : France hors Mayotte, familles avec au moins un enfant mineur.

Sources : Ined-Insee, enquête Migrations, famille et vieillissement 2010 ; Insee, enquête Famille et logements 2011, recensement de la population 2011, enquête annuelle de recensement 2018.

Pour un couple, la probabilité de vivre avec un enfant mineur à domicile varie avec le type d'union. La moitié (51 %) des couples en union libre vit avec au moins un enfant mineur (figure 6). La proportion des couples en union libre ayant des enfants mineurs au domicile familial est plus élevée que celle des couples mariés (36 %), mais plus faible que celle des couples pacsés (62 %). Ces différences sont très fortement liées à l'âge des conjoints : les couples mariés étant en moyenne plus âgés, certains ont des enfants majeurs non pris en compte dans ces statistiques<sup>42</sup>.

**Figure 6 : Proportion de couples avec enfants mineurs selon le type d'union**

	Union libre	Mariage	Pacs
Proportion ayant des enfants mineurs à charge déclarés	51 %	36 %	62 %

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en couple cohabitant au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, échantillon démographique permanent 2015. Costemalle (2017).

La probabilité de vivre avec un enfant (mineur ou majeur) dans le logement est plus faible pour un couple de même sexe que pour un couple de sexe différent (14 % contre 50 %), y compris s'agissant d'un couple de femmes (25 %)<sup>43</sup>.

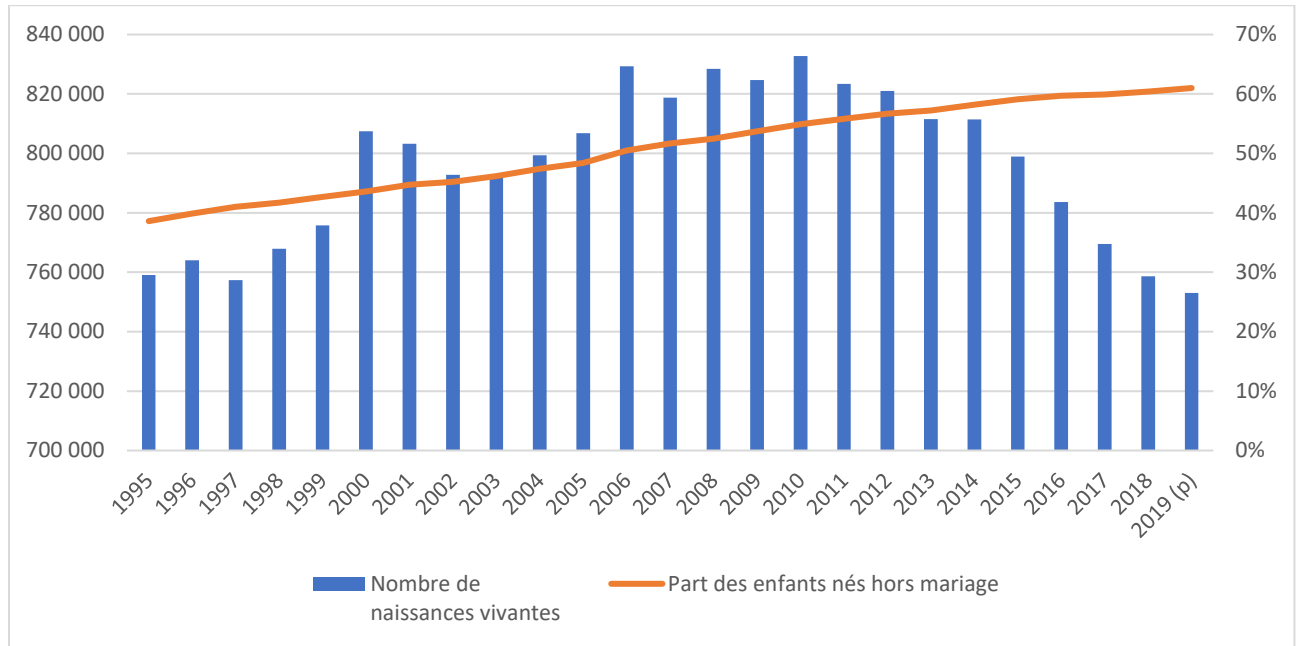
<sup>42</sup> Costemalle V., 2017, Formations et ruptures d'unions, quelles sont les spécificités des unions libres ?, *France portrait social*, Insee Références, édition 2017.

<sup>43</sup> Algava E. et Penant S., 2019, En 2018, 266 000 personnes vivent en couple avec un conjoint de même sexe, *Insee Première* n° 1774, septembre.

#### 4. SIX NAISSANCES SUR DIX HORS MARIAGE

Jusqu'en 1978, moins de 10 % des naissances en France avaient lieu hors mariage. Mais depuis 1979, la part des naissances hors mariage n'a cessé d'augmenter, dépassant 20 % en 1986, 40 % en 1997 et 50 % en 2006<sup>44</sup> (figure 7). En 2019, elles représentent 61 % des naissances. C'est en France que cette part est la plus élevée au sein de l'Union européenne.

**Figure 7 : Nombre de naissances et part des naissances hors mariage de 1995 à 2019**



Note : (p) données provisoires arrêtées à fin 2019.

Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013 et y compris Mayotte à partir de 2014.

Source : Insee, statistiques de l'état civil.

Les enfants nés hors mariage sont aujourd'hui très fréquemment reconnus par leur père : c'est le cas de 84 % d'entre eux en 2017 (contre 39 % seulement en 1975).

<sup>44</sup> Athari E., Papon S. et Robert-Bobée I., 2019, Quarante ans d'évolution de la démographie française, *France portrait social*, Insee Références, édition 2019.

## II. LES RUPTURES D'UNIONS

En moyenne sur les dernières années, environ 426 000 couples avec ou sans enfants se sont séparés chaque année, en comptant les divorces, les dissolutions de Pacs pour séparation et les ruptures d'unions libres<sup>45</sup>.

### 1. LES DIVORCES

Les couples mariés doivent passer par une procédure de divorce pour mettre fin à leur union. Or, depuis 2016, des changements importants sont intervenus concernant les procédures de divorce (cf. note 7 « Les changements récents apportés aux procédures de divorce et de séparation »). En particulier, la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle a introduit une déjudiciarisation de principe de la procédure de divorce par consentement mutuel (DCM). Depuis, le passage devant le juge aux affaires familiales (Jaf) pour l'homologation de la convention de divorce n'est obligatoire que lorsqu'un enfant mineur mais capable de discernement a demandé à être entendu, ou si l'un des époux se trouve placé sous un régime de protection (article 229-2 du Code civil). En dehors de ces cas très minoritaires, la convention établie entre les époux est simplement déposée chez un notaire.

La mise en œuvre de la loi de 2016 s'est traduite par une forte baisse du nombre de divorces prononcés par un juge. En 2017, 90 610 divorces ont été prononcés par un juge (soit une baisse de 29 % par rapport à 2016), dont 33 460 divorces par consentement mutuel (soit une baisse de 53 % des DCM prononcés par un juge par rapport à 2016) et 56 790 divorces contentieux (+ 2 % par rapport à 2016). En 2018, la chute s'est accentuée : 62 320 divorces ont été prononcés par un juge, dont 61 750 contentieux et seulement 280 par consentement mutuel<sup>46</sup>. En conséquence, en 2018, les DCM concernent moins de 1 % des divorces prononcés par un juge contre 56 % en 2016 et 37 % en 2017<sup>47</sup>.

Depuis 2017, pour obtenir le nombre total de divorces prononcés une année donnée, il faut ajouter aux divorces prononcés par un juge ceux par consentement mutuel déposés au rang des minutes des offices. D'après une enquête interne du Conseil supérieur du notariat, environ 26 000 DCM auraient été déposés au rang des minutes des offices en 2017 et 50 000 en 2018. Il y aurait donc eu au total environ 116 000 divorces en 2017 et environ 112 000 en 2018.

Depuis le pic de divorces de 2005 (année qui suit l'adoption de la loi visant à simplifier les procédures de divorce), le nombre de divorces prononcés par un juge a globalement eu tendance à diminuer, passant d'environ 155 000 à cette date à 134 000 en 2010, 128 000 en 2016, 117 000 en 2017 et 112 000 en 2018 (figure 8).

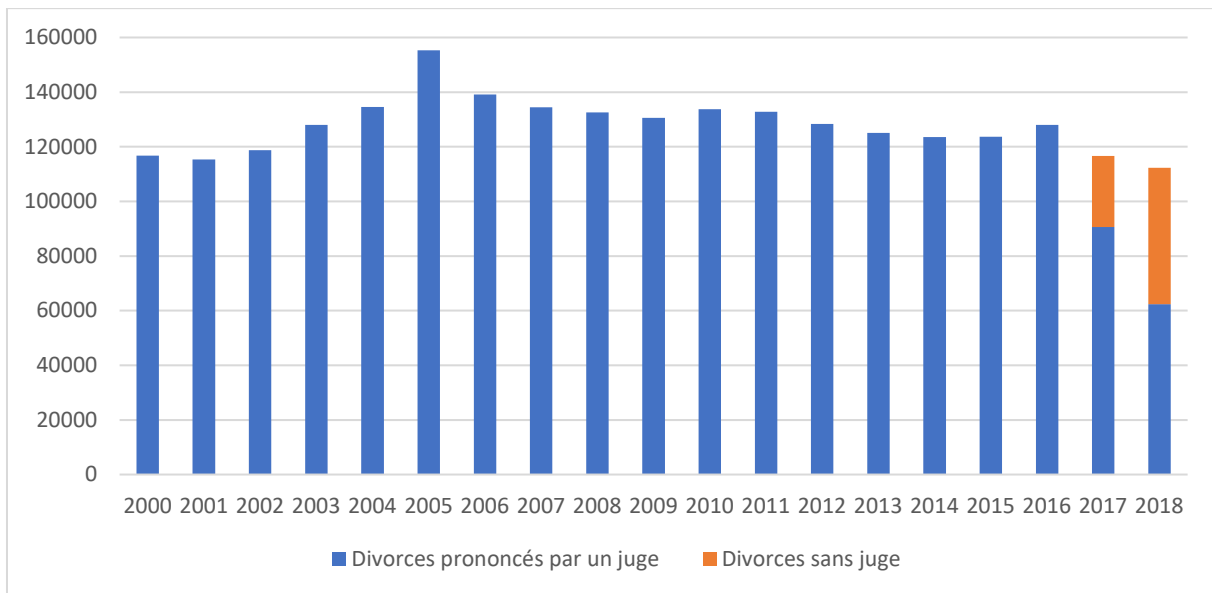
---

<sup>45</sup> Costemalle V., 2017, Formations et ruptures d'unions, quelles sont les spécificités des unions libres ?, *France portrait social*, Insee Références, édition 2017.

<sup>46</sup> Auxquels s'ajoutent 290 conversions de séparation de corps en divorce.

<sup>47</sup> Références statistiques Justice, année 2018, ministère de la Justice. <http://www.justice.gouv.fr/statistiques-10054/references-statistiques-justice-12837/references-statistiques-justice-32840.html>

**Figure 8 : Nombre de divorces de 2000 à 2018**



Champ : France.

Source : ministère de la Justice – SDSE, exploitation statistique du répertoire général civil ; conseil supérieur du notariat, enquête interne sur le divorce sans juge.

Aucun chiffre n'est disponible concernant la durée des procédures de divorce sans juge. Dans le cas des divorces prononcés par un juge, la durée de la procédure judiciaire dépend du type de divorce : elle est deux fois plus courte pour les DCM (10,3 mois en moyenne en 2018) que pour les divorces contentieux (22,2 mois en moyenne pour un divorce accepté, 31,4 mois pour un divorce pour altération du lien conjugal en 2018)<sup>48</sup>. Cet écart s'explique par l'absence d'audience de conciliation pour les premiers. Du fait de la quasi-disparition des DCM prononcés par un juge, la durée moyenne des procédures de divorces traitées par la justice a fortement crû. Elle est passée de 13,7 mois en 2016 à 18,7 mois en 2017 et 25,8 mois en 2018.

En 2018, au moment du prononcé du divorce par le juge, les femmes ont en moyenne 46,1 ans et les hommes 49,0 ans. Leur mariage a duré en moyenne 17,1 ans. Les époux sont plus âgés dans les divorces pour altération du lien conjugal (47,2 ans pour les femmes et 50,3 ans pour les hommes) que dans les divorces pour faute (46,0 et 49,2 ans respectivement) et dans les divorces acceptés (45,5 et 48,3 ans respectivement). De façon cohérente, le mariage a duré moins longtemps dans les divorces acceptés et les divorces pour faute (16,6 et 16,8 ans respectivement) que dans les divorces pour altération du lien conjugal (18,2 ans).

Faute d'avoir mis en place un dispositif de remontée d'information statistique, il n'existe pas d'information équivalente quant à l'âge des ex-époux et la durée de leur mariage dans le cas d'un divorce par consentement mutuel sans juge.

<sup>48</sup> Ibid.

## 2. LES DISSOLUTIONS DE PACS ET RUPTURES D'UNIONS LIBRES

En 2016, 44 000 Pacs ont été dissous pour cause de séparation<sup>49</sup>. Le nombre de Pacs ainsi dissous tend à augmenter au cours du temps : il était d'environ 32 000 par an en moyenne sur les années 2011-2014.

Les dissolutions résultent dans 95 % des cas d'un commun accord entre les partenaires ; seules 5 % découlent d'une décision unilatérale d'un des deux. Les Pacs dissous ont duré en moyenne 51 mois. Au moment de la dissolution, les femmes ont en moyenne 35 ans et les hommes 37 ans.

Enfin, environ 265 000 unions libres ont été rompues par an en moyenne entre 2011 et 2014<sup>50</sup> (encadré 1).

### Encadré 1 - Comptabiliser les ruptures d'unions libres

Les ruptures d'unions libres ne sont pas aisées à comptabiliser. Le décompte des unions libres rompues est basé sur l'échantillon démographique permanent (EDP), panel créé par l'Insee en 1967 autour d'un échantillon d'individus, dits « individus EDP », qui concerne actuellement 4 % de la population française. Il comprend en particulier des données sociodémographiques issues des recensements puis, depuis 2004, des enquêtes annuelles de recensement (EAR, qui interrogent chaque année environ 14 % de la population), ainsi que des données sociofiscales issues des déclarations annuelles de revenus des individus depuis 2011 (revenus de 2010) et de la taxe d'habitation.

Avec l'imposition commune des couples mariés et pacsés, la source fiscale permet d'identifier facilement les individus EDP qui ont été mariés ou pacsés avant de se séparer. L'identification des individus en union libre, qui restent « célibataires » aux yeux des impôts, passe en revanche par une imputation statistique du type de famille (menée à partir des résultats des EAR). Cette imputation statistique converge particulièrement bien avec les données des enquêtes annuelles de recensement<sup>51</sup>. Cette procédure est donc utilisée pour identifier les personnes qui vivent dans un même logement en union libre une année et qui ne vivent plus dans le même logement l'année suivante.

Ce repérage des unions libres repose sur le fichier de la taxe d'habitation. La suppression de la taxe d'habitation pourrait à terme dégrader la qualité de l'EDP et rendre plus difficile le repérage des couples en union libre.

<sup>49</sup> Un pacs peut être dissous pour d'autres motifs, en particulier le mariage des partenaires ou le décès d'un des membres du couple. Pour plus d'informations sur les différents motifs de dissolution, voir <http://www.justice.gouv.fr/statistiques.html#tableaux-detailles>

<sup>50</sup> Costemalle V., 2017, Formations et ruptures d'unions, quelles sont les spécificités des unions libres ?, *France portrait social*, Insee Références, édition 2017.

<sup>51</sup> Abbas H. et Garbinti B., 2019, De la rupture conjugale à une éventuelle remise en couple : l'évolution des niveaux de vie des familles monoparentales entre 2010 et 2015, *France portrait social*, Insee Références, édition 2019.

### 3. RISQUE DE SEPARATION DU COUPLE SELON LE TYPE D'UNION

Les unions libres sont plus fréquemment rompues que les unions contractualisées. Cela s'explique en partie par la plus faible ancienneté des premières que des secondes. Or le risque de rupture est beaucoup plus élevé au tout début de la vie en couple.

Le fait que les personnes en union libre se séparent plus fréquemment s'observe cependant aussi à âge donné. Par exemple, parmi les personnes âgées de 25 ans en couple au 1<sup>er</sup> janvier d'une année, 10 % de celles qui étaient en union libre se sont séparées au cours de l'année, 3 % lorsqu'elles étaient pacsées et 2 % quand elles étaient mariées. Parmi les personnes entre 50 et 60 ans en couple au 1<sup>er</sup> janvier d'une année, 4 % de celles qui étaient en union libre se sont séparées au cours de l'année, contre 2 % des personnes pacsées et 1 % des mariées<sup>52</sup>.

D'autres déterminants que le type d'union jouent sur le risque de séparation, mais sont assez peu étudiés en France (encadré 2).

#### Encadré 2 – Les facteurs jouant un rôle dans la séparation des couples

Le type d'union n'est pas le seul facteur jouant sur le risque de séparation. Si l'analyse des facteurs jouant sur les ruptures d'unions relève d'une tradition encore très présente dans les pays anglo-saxons, assez peu d'études existent en Europe et en particulier en France, où les analyses portent principalement sur les effets (et non les causes) des ruptures d'union<sup>53</sup>. Il serait utile que davantage d'études sur les facteurs pouvant influencer le risque de séparation soient menées en France.

Quelques résultats généraux se dégagent toutefois des études menées dans différents pays<sup>54</sup> :

- le taux de divorce est plus élevé dans les seconds que dans les premiers mariages, ainsi que pour les couples urbains par rapport aux couples vivant en milieu rural ;
- la présence d'enfants, leur genre et leur nombre ont un rôle ambigu sur le risque de rupture, et les résultats sont hétérogènes selon les pays ;
- avoir un enfant handicapé ou dont la santé est fragile augmente la probabilité de divorce ;
- de manière générale, l'état de santé influence le risque de rupture : ce dernier augmente avec l'usage de drogue, la consommation excessive d'alcool, le mal-être psychologique ou l'asymétrie d'état de santé entre les conjoints, lorsque l'un voit sa santé dégradée de manière soudaine ;
- un niveau d'éducation plus élevé chez l'homme réduit le risque de rupture ; celui de la femme ne joue pas toujours dans le même sens selon les pays ;
- la probabilité de divorcer pour un couple est d'autant plus élevée que l'un (au moins) des conjoints a des parents eux-mêmes divorcés – sans que les ressorts de cette transmission intergénérationnelle du divorce soient clairement identifiés ;

<sup>52</sup> Costemalle V., 2017, Formations et ruptures d'unions, quelles sont les spécificités des unions libres ?, *France portrait social*, Insee Références, édition 2017.

<sup>53</sup> Lambert A., 2009, Des causes aux conséquences du divorce : histoire critique d'un champ d'analyse et principales orientations de recherche en France, *Population*, vol. 64 n°1, pp. 155-182.

<sup>54</sup> Lyngstad T.H. et Jalovaara M., 2010, A review of the antecedents of union dissolution, *Demographic Research*, vol. 23, pp. 257-292.

- enfin la violence conjugale, l'instabilité économique et les changements brusques de revenu augmentent, dans tous les pays, le risque de divorce.

Parmi les facteurs économiques qui augmentent le taux de séparation, la perte d'emploi de l'homme est, de loin, le plus documenté et le plus robuste. Il n'y a cependant pas de corrélation, au niveau macro, entre taux de chômage des hommes et taux de séparation. La perte d'emploi de la femme n'a d'effet que dans certains pays (dont la France), ceux où le modèle des deux conjoints qui travaillent est dominant. Dans ces pays, l'effet est cependant toujours plus faible que celui de la perte d'emploi de l'homme<sup>55</sup>.

Le fait que la femme travaille peut aussi avoir un effet déstabilisateur sur les unions ; la plupart des études sur l'Europe mettent en évidence un tel effet, en particulier lorsque la femme est nettement plus rémunérée que son conjoint.

#### 4. ENVIRON 380 000 ENFANTS CONCERNES PAR UNE RUPTURE CONJUGALE CHAQUE ANNEE

Environ la moitié des ruptures d'union concernent des couples ayant au moins un enfant mineur. En conséquence, en moyenne sur les années récentes, environ 380 000 enfants mineurs par an sont concernés par la séparation de leurs parents : environ 210 000 connaissent la rupture d'union libre de leurs parents, 149 000 sont concernés par un divorce et 20 000 par une dissolution de Pacs pour cause de séparation. Pour 60 % des enfants concernés, la séparation a donc lieu en dehors du cadre codifié du divorce de couples mariés.

La présence d'enfants mineurs et leur nombre varient selon la forme d'union choisie avant la séparation : 41 % des dissolutions de Pacs et 44 % des séparations d'unions libres impliquent au moins un enfant mineur, contre 68 % des divorces. Les personnes mariées qui se séparent ont plus souvent deux ou trois enfants que celles en union libre. Parmi les couples avec enfants qui se séparent, 41 % de ceux qui étaient mariés ont 2 enfants et 19 % ont 3 enfants, contre respectivement 36 % et 16 % de ceux qui étaient en union libre (figure 9).

---

<sup>55</sup> Solaz A., Kreyenfeld M., Jalovaara M., Meggiolaro S., Mortelmans D. et Pasteels I., 2019, [Unemployment and separation: Evidence from five European countries](#), *Turku Center for Welfare Research Working Papers on Social and Economic*, Issues 5/2019.



**Figure 9 : Répartition du nombre d'enfants mineurs concernés par une rupture selon le type d'union**

	en %		
	Union libre	Mariage	Pacs
1 enfant	48	40	61
2 enfants	36	41	34
3 enfants ou plus	16	19	5

Champ : France hors Mayotte, enfants mineurs en résidence exclusive dont les personnes qui en ont la garde étaient en couple au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 2012, 2013 ou 2014 et se sont séparés durant l'année.  
Source : Insee-DGFIP, échantillon démographique permanent 2015.

L'âge des enfants varie également selon la forme d'union choisie : les enfants des couples pacsés ou en union libre qui se séparent sont en moyenne plus jeunes que ceux des divorcés. En moyenne, le plus jeune enfant d'un couple qui divorce a 8,6 ans et le plus âgé 11,6 ans. Dans le cas d'un couple en union libre qui se sépare, le plus jeune enfant a en moyenne 6,0 ans et le plus âgé 8,5 ans.

### III. APRES LA RUPTURE

#### 1. QUI CONSERVE LE LOGEMENT ?

Les ruptures familiales ont d'abord pour conséquence qu'un membre du couple (voire les deux) est amené à quitter le logement familial et que les enfants sont amenés à résider soit principalement avec l'un de leurs parents (résidence principale), soit avec les deux alternativement (résidence alternée).

Un an après la rupture d'une union contractualisée (mariage ou Pacs) avec enfants mineurs, les deux parents ont quitté le logement familial dans 21 % des cas, le père conserve le logement familial dans 40 % des cas, la mère dans 34 % des cas et, dans 5 % des cas, les deux parents continuent de partager le même logement (principalement pour des raisons financières)<sup>56</sup>.

La probabilité que les deux parents quittent le logement diminue avec le nombre d'enfants : elle passe de 25 % avec un enfant à 18 % avec trois enfants. *A contrario*, la probabilité que la mère conserve le logement augmente avec le nombre d'enfants : de 30 % avec un enfant, elle atteint 39 % avec trois (figure 10).

<sup>56</sup> Durier S., 2017, Après une rupture d'union, l'homme reste plus souvent dans le logement conjugal, *Insee Focus* n° 91.

**Figure 10 : Occupants du logement conjugal un an après la rupture d'une union, selon le nombre et le mode de résidence des enfants mineurs**

en %

	L'homme conserve le logement	La femme conserve le logement	Les deux restent dans le logement	Aucun des deux ne reste dans le logement	Ensemble
<b>Ensemble</b>	40	34	5	21	<b>100</b>
<b>Nombre d'enfants</b>					
1 enfant	40	30	5	25	<b>100</b>
2 enfants	40	34	5	21	<b>100</b>
3 enfants	39	39	4	18	<b>100</b>
4 enfants ou plus	39	40	4	17	<b>100</b>
<b>Type de résidence de la fratrie</b>					
Chez la mère	32	41	5	22	<b>100</b>
Chez le père	56	15	6	23	<b>100</b>
Alternée	55	18	3	24	<b>100</b>

Champ : ruptures d'union contractuelle entre personnes de sexe différent avec enfants mineurs survenues de 2011 à 2014.

Source : Insee-DGFiP, échantillon démographique permanent 2015. Durier (2017).

La probabilité de conserver le logement familial dépend aussi du choix de garde pour les enfants du couple<sup>57</sup>. Le parent chez qui les enfants résident principalement après la séparation conserve plus souvent l'ancien logement conjugal que l'autre parent. Ceci est particulièrement vrai si le parent gardien est le père. Ainsi, quand la résidence principale est chez la mère, cette dernière conserve le logement dans 41 % des séparations (et le père dans 32 % des cas), alors que lorsqu'elle est chez le père, ce dernier reste dans le logement dans 56 % des cas (et la mère dans 15 % des cas seulement). En cas de résidence alternée, le père conserve le logement dans 55 % des cas et la mère dans 18 %.

La rupture familiale amène ainsi près d'un enfant sur deux (46 %) à changer de logement dans l'année suivant le divorce ou la dissolution du Pacs de ses parents ; dans l'autre moitié des cas, l'enfant reste dans le logement, ce dernier étant conservé par le parent qui a la garde principale de l'enfant, ou par l'un des deux parents dans le cadre d'une résidence alternée. Plus précisément, un an après la rupture d'une union contractualisée (mariage ou Pacs) avec enfants mineurs, 41 % des enfants vivent principalement dans l'ancien logement conjugal et 13 %, en résidence alternée, vivent la moitié du temps dans l'ancien logement et l'autre moitié dans un nouveau logement (figure 11). La situation de logement des enfants mineurs évolue rapidement au fil des années suivantes : quatre ans après la rupture, seuls 24 % des enfants continuent de vivre principalement dans l'ancien logement conjugal et 9 %, en résidence alternée, vivent la moitié du temps dans l'ancien logement et l'autre moitié dans un autre logement.

<sup>57</sup> Le terme de « garde », impropre d'un point de vue juridique, vise ici à désigner la résidence de l'enfant : résidence principale chez l'un des parents ou résidence alternée.

**Figure 11 : Situation de logement des enfants mineurs les années suivant la rupture d'union de leurs parents**

en %

	Nombre d'années après la rupture			
	1 année	2 années	3 années	4 années
<b>Enfants en résidence exclusive chez un des parents</b>				
principalement dans le même logement	36	31	27	23
principalement dans un autre logement	42	48	53	58
<b>Enfants en résidence alternée</b>				
partiellement dans le même logement	13	11	10	9
dans deux nouveaux logements	4	7	8	9
<b>Même logement avec les deux parents</b>	5	3	2	1
<b>Ensemble</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Champ : ruptures d'union contractuelle entre personnes de sexe différent avec enfants mineurs survenues de 2011 à 2014.

Source : Insee-DGFIP, échantillon démographique permanent 2015. Durier (2017).

Dans le cas où le logement initial de la famille n'est pas conservé, le logement occupé après la séparation est en moyenne plus petit<sup>58</sup>. En cas de résidence exclusive, le nouveau logement a une superficie réduite de 15 m<sup>2</sup> par rapport à l'ancien. En cas de résidence alternée, le nouveau logement du père a une superficie réduite de 19 m<sup>2</sup> et celui de la mère de 24 m<sup>2</sup>. Cette réduction est cependant contrebalancée par le plus petit nombre de personnes vivant dans le logement.

## 2. OU EST ETABLIE LA RESIDENCE DES ENFANTS ?

La résidence chez l'un des parents à titre principal reste la norme malgré le fort développement de la résidence alternée ces quinze dernières années. Et, le plus souvent, la résidence des enfants est confiée à la mère, avec un droit de visite et d'hébergement pour le père.

### **A. Les décisions des Jaf sur la résidence des enfants en 2012**

Les données sur la résidence des enfants après la séparation sont assez anciennes et ne portent pas sur l'ensemble des séparations. D'après les déclarations fiscales, en 2009, après un divorce ou une dissolution de Pacs, 76 % des enfants résident principalement avec leur mère, 9 % avec leur père et 15 % vivent en résidence alternée<sup>59</sup>.

Des données complémentaires, cependant elles aussi anciennes et partielles, basées sur une enquête de 2012 du ministère de la Justice sur les décisions des Jaf, donnent des indications proches. En 2012, suite à un divorce, la résidence des enfants a été fixée par le juge chez la mère dans 70 % des cas, chez les deux parents en alternance dans 21 % des cas et chez le père dans 6 % des cas. Enfin, dans 3 % des divorces, les fratries sont

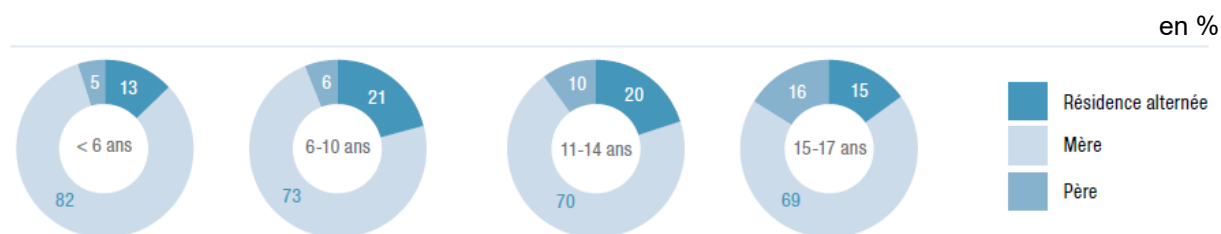
<sup>58</sup> Bonnet C., Garbinti B. et Solaz A., 2015, Les conditions de vie des enfants après le divorce, *Insee Première* n° 1536.

<sup>59</sup> Bonnet C., Garbinti B. et Solaz A., 2015, Les conditions de vie des enfants après le divorce, *Insee Première* n° 1536.

séparées ou résident chez un tiers<sup>60</sup>. Lorsque le divorce est consensuel, la résidence en alternance est plus fréquente : elle est choisie dans 30 % des divorces par consentement mutuel avec enfant mineur. En revanche, si le divorce est contentieux, la résidence alternée a moins tendance à être choisie (13 %), au profit de la résidence chez la mère (75 %). Concernant les séparations de parents non mariés, la résidence des enfants a été fixée dans 80 % des cas chez la mère, dans 11 % des cas chez les deux parents en alternance et dans 8 % des cas chez le père.

Les décisions des Jaf concernant la résidence des enfants varient avec l'âge des enfants. Qu'il s'agisse de divorce ou de séparation de parents non mariés, les juges préfèrent confier les plus jeunes enfants à la mère (82 % des moins de 6 ans), mais accordent davantage la résidence alternée ou la résidence principale au père lorsqu'ils sont plus âgés (figure 12). 69 % des 15-17 ans concernés par une décision de justice en 2012 sont ainsi en résidence chez leur mère, 15 % chez leur père et 16 % en résidence alternée.

**Figure 12 : Décisions des Jaf sur la résidence des enfants mineurs en 2012 selon l'âge de l'enfant**



Champ : France.

Source : ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE, exploitation statistique du Répertoire général civil, enquête sur les décisions des juges aux affaires familiales sur la résidence des enfants de 2012. Carrasco et Dufour (2015).

Les Jaf décident également du type de droit de visite et d'hébergement (DVH) accordé au parent qui n'a pas la garde principale. Pour 57 % des enfants, le Jaf accorde au parent non gardien un DVH classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires)<sup>61</sup>. Pour 11 % des enfants, le DVH est élargi, le juge ajoutant par exemple un mercredi sur deux. Pour 9 % des enfants, le DVH est libre. Enfin, pour un quart des enfants, le droit de visite et d'hébergement est limité ou supprimé. Les modalités du DVH varient aussi avec l'âge des enfants. Le DVH libre concerne par exemple 31 % des adolescents.

Une autre enquête du ministère de la Justice auprès d'ex-conjoints ayant divorcé en 2012 porte sur la manière dont les parents perçoivent les décisions des Jaf. Les parents divorcés estiment dans leur très grande majorité (83 %) que la décision rendue par le Jaf sur la résidence des enfants était conforme à leur demande<sup>62</sup>. Lorsque ce n'est pas le cas, la décision rendue correspond à la demande de la mère uniquement dans 10 % des cas, à

<sup>60</sup> Carrasco V. et Dufour C., 2015, Les décisions des juges concernant les enfants de parents séparés ont fortement évolué dans les années 2000, *Infostat Justice* n° 132, ministère de la Justice-SDSE.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Z. Belmokhtar Z. et Cretin L., 2015, Le regard des divorcés sur la résidence de leurs enfants, *Infostat Justice* n° 139, ministère de la Justice-SDSE.

celle du père uniquement dans 4 % des cas et à la demande d'aucun des deux dans 3 % des cas.

Le pourcentage de parents satisfaits par la décision du juge varie cependant selon le type de divorce. En cas de divorce par consentement mutuel, le Jaf prend toujours une décision conforme à la demande des deux parents, par définition identique. En cas de divorce contentieux, la décision du juge sur la résidence des enfants correspond dans 44 % des cas à la demande des deux parents, dans 34 % des cas aux souhaits de la mère et dans 14 % des cas aux souhaits du père. Dans 8 % des cas, elle ne satisfait ni l'un ni l'autre.

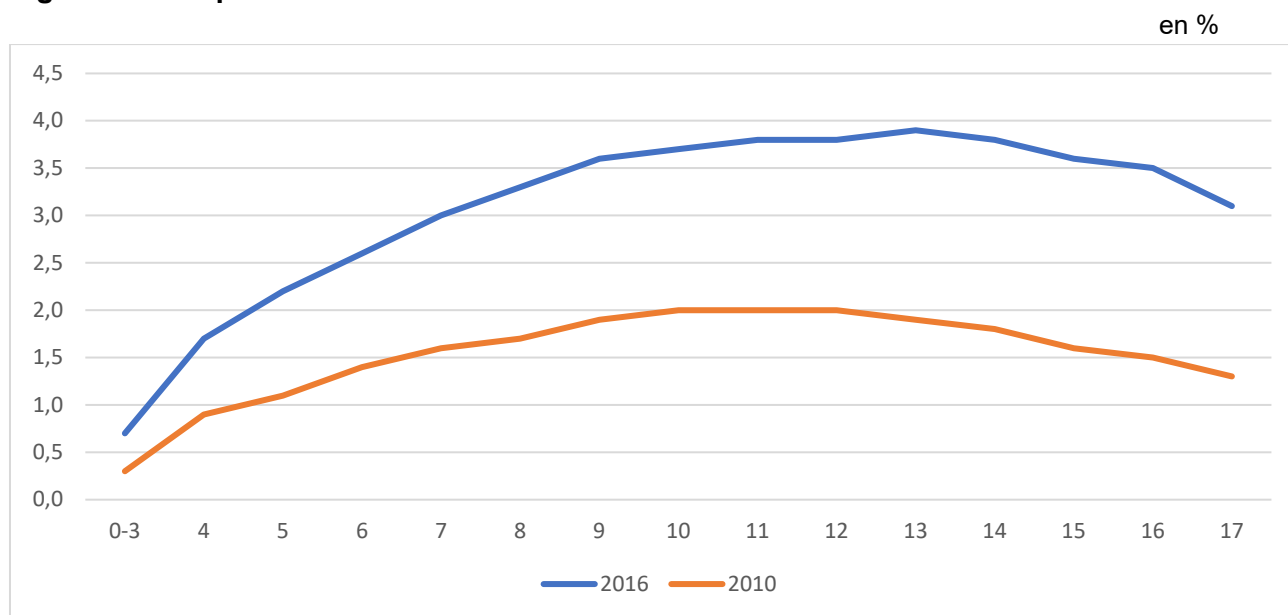
Par ailleurs, 53 % des parents affirment ne pas avoir discuté avec leur enfant de son futur lieu de résidence. Cette absence de discussion concerne davantage les pères que les mères : 6 parents sur 10 n'ayant pas discuté sont des pères. Néanmoins, pour les pères comme pour les mères, plus l'enfant est âgé et plus il prend part à la discussion concernant sa future résidence. Lorsqu'une discussion entre parent et enfant a eu lieu, 9 parents sur 10 considèrent avoir tenu compte de l'avis de l'enfant.

### ***B. La résidence alternée en forte croissance depuis 15 ans***

La résidence alternée, bien que minoritaire, est en forte croissance depuis 15 ans. En 2016, 400 000 enfants alternent ainsi les deux domiciles de leurs parents séparés, soit 2,7 % des enfants. C'est deux fois plus qu'en 2010.

Si la résidence alternée est rare parmi les jeunes enfants, la proportion d'enfants en résidence alternée croît ensuite régulièrement avec l'âge des enfants jusqu'aux âges de l'école primaire puis décroît au collège puis au lycée (figure 13). La baisse du pourcentage d'enfants en résidence alternée à partir de 14 ans n'est cependant qu'apparente et due au fait que ces enfants sont issus de générations plus anciennes, alors que la résidence alternée ne cesse de croître, à tous les âges, d'une génération à l'autre. L'âge moyen des enfants en résidence alternée est de 10,5 ans.

**Figure 13 : Proportion d'enfants en résidence alternée en 2010 et 2016**



Lecture : en 2016, 0,7 % des enfants de moins de 4 ans étaient en résidence alternée, et 3,7 % des enfants de 10 ans.

Champ : France, enfants mineurs déclarés dans les sources fiscales.

Source : Insee, Fidéli 2011 et 2017.

Les entrées en résidence alternée sont les plus fréquentes entre 5 et 8 ans, sous l'effet de l'âge moyen de l'enfant au moment du divorce notamment. Les sorties sont relativement rares entre 5 et 13 ans, la majorité ayant lieu aux environs des 18 ans de l'enfant. La résidence alternée est donc une situation relativement stable pour la majorité des enfants<sup>63</sup>.

La probabilité de résidence alternée est la plus forte pour les fratries de deux enfants et décroît ensuite pour des fratries plus nombreuses. La probabilité de vivre en résidence alternée est enfin plus élevée pour les enfants vivant dans des familles assez aisées. Le recours est faible dans les premiers déciles puis tend à croître ensuite avec le niveau de vie. Il est le plus élevé entre le 5<sup>e</sup> et le 6<sup>e</sup> décile (où 3,7 % des enfants mineurs sont en résidence alternée).

### 3. LA PENSION ALIMENTAIRE ET LA PRESTATION COMPENSATOIRE

Suite à la rupture d'un couple avec enfants mineurs, le versement d'une pension alimentaire et celui d'une prestation compensatoire peuvent être décidés (uniquement en cas de divorce pour cette dernière). La pension alimentaire est versée au titre de la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant (CEEE) de la part du parent non gardien dans le prolongement de l'obligation alimentaire (cf. note 3 « Obligation d'entretien et obligation alimentaire » en annexe). La prestation compensatoire, quant à elle, vise à compenser la disparité dans les conditions de vie créée par le divorce, voire à protéger la partie la plus faible du risque de pauvreté (cf. note 6 « La prestation compensatoire » en annexe).

<sup>63</sup> Algava E., Penant S. et Yankan L., 2019, En 2016, 400 000 enfants alternent entre les deux domiciles de leurs parents séparés, *Insee Première* n° 1728, janvier.

### **A. La pension alimentaire**

Les données les plus récentes sur les pensions alimentaires sont issues de l'enquête de 2012 du ministère de la Justice sur les décisions des Jaf. Elles sont donc assez anciennes et ne concernent que les séparations faisant intervenir un Jaf. En 2012, une pension alimentaire (ou participation financière au titre de la CEEE) était fixée par le juge, en cas de divorce ou de séparation de parents non mariés, pour 68 % des enfants<sup>64</sup>. La fréquence de fixation par le juge d'une telle pension est fortement liée au mode de résidence de l'enfant : très élevée en cas de résidence principale chez la mère (82 %), elle est beaucoup plus faible en cas de résidence principale chez le père (31 %) ou en cas de résidence alternée (23 %). Comme la résidence est le plus souvent fixée chez la mère, au final, la quasi-totalité des pensions alimentaires (97 %) est décidée au bénéfice de la mère.

Le pourcentage de séparations de parents non mariés ou de divorces pour lesquels une pension alimentaire est fixée diminue depuis 2003, ce qui s'explique par :

- une baisse de la fréquence de CEEE en cas de résidence chez la mère (avec contrepartie une hausse de la prise en charge directe par le père de certains frais) ;
- une hausse du nombre de résidences alternées, mode pour lequel la probabilité de décision d'une CEEE est le plus faible.

Le montant moyen mensuel des pensions alimentaires fixées par un Jaf était en 2012 de 170 € par enfant<sup>65</sup> ; il est plus élevé en cas de divorce qu'en cas de séparation de parents non mariés (186 € contre 150 €). Le montant moyen est plus élevé de moitié quand c'est le père qui verse la pension que quand c'est la mère, ce qui peut s'expliquer par la différence de revenus d'activité entre femmes et hommes. Quel que soit le type d'union, le montant moyen de la pension par enfant est plus élevé en cas d'accord entre les parents. Il est croissant avec le revenu du père et avec l'âge de l'enfant, mais décroissant avec la taille de la fratrie.

Depuis 2002, une prise en charge directe de certains frais relatifs à l'enfant peut être prévue par le juge, accompagnant ou non la CEEE. Pour 17 % des enfants, seule une prise en charge directe de certains frais est prévue, alors que pour 14 % la prise en charge directe complète une CEEE<sup>66</sup>. Une telle prise en charge est surtout fréquente en cas de résidence alternée – elle est alors décidée dans 58 % des cas (contre 19 % en cas de résidence principale chez l'un ou l'autre parent) – et plus fréquente en cas de divorce qu'en cas de séparation entre des parents non mariés. La prise en charge directe de certains frais s'est nettement accrue entre 2003 et 2012. Cette hausse s'explique en partie par la progression de la résidence alternée, mais pas seulement, car elle s'observe aussi en cas de résidence principale fixée chez l'un des parents.

Le non versement de la pension alimentaire décidée par le Jaf ou du moins des incidents de paiement ne sont pas rares, comme le montre une enquête menée par le ministère de la Justice en 2014 auprès de divorcés deux ans après leur divorce. Globalement, parmi les parents pour qui une pension alimentaire avait été fixée (qu'ils soient débiteurs ou créanciers), 74 % indiquent qu'elle est versée sans incident de paiement depuis le divorce intervenu deux années plus tôt et 26 % que le versement n'a pas été systématique (6 %

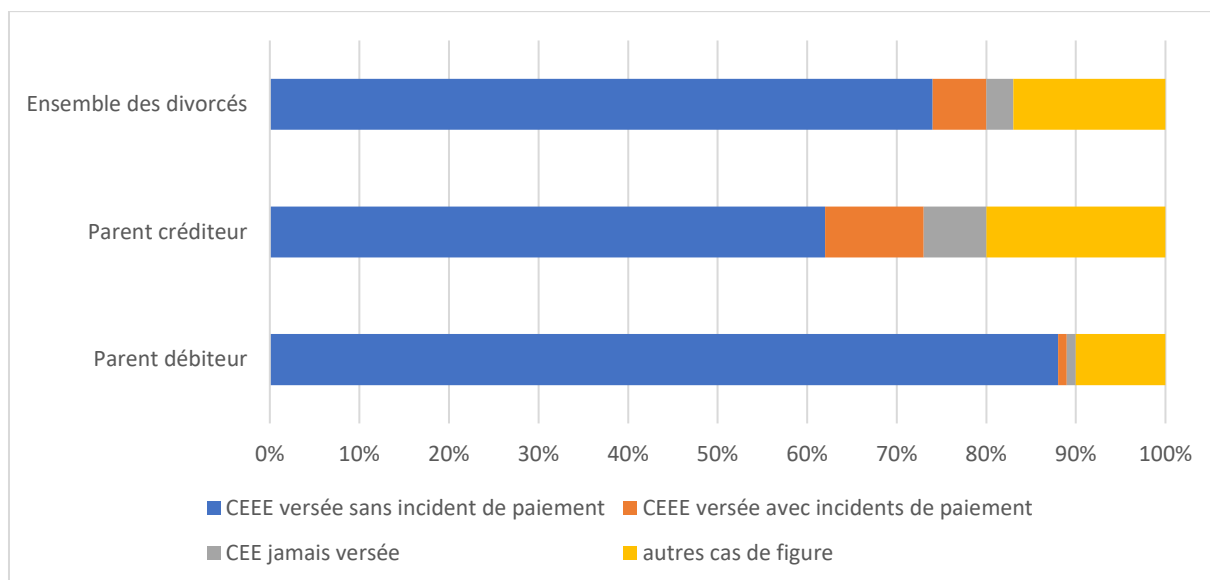
<sup>64</sup> Carrasco V. et Dufour C., 2015, Les décisions des juges concernant les enfants de parents séparés ont fortement évolué dans les années 2000, *Infostat Justice* n° 132, ministère de la Justice-SDSE.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Au total, le juge décide qu'il n'y aura ni contribution financière ni prise en charge directe de certains frais pour 18 % des enfants.

qu'elle est versée avec des incidents de paiement, 3 % qu'elle n'a jamais été versée et 20 % sont dans un autre cas de figure)<sup>67</sup>. Mais les pourcentages sont bien différents selon le statut – débiteur ou créancier – du parent interrogé. Ainsi, 62 % des parents créanciers (contre 88 % des débiteurs) indiquent que la pension a toujours été versée et sans irrégularité depuis le divorce, 11 % des créanciers (contre 1 % des débiteurs) qu'elle a été versée mais avec des incidents de paiement, et 7 % des créanciers (contre 1 % des débiteurs) qu'elle n'a jamais été versée (figure 14).

**Figure 14 : Versement de la CEEE depuis le divorce intervenu deux ans auparavant**



Champ : France, divorcés en 2012 avec enfant(s) mineur(s), déclarant qu'une CEEE est due en 2014 pour l'enfant mineur (67 % des divorcés de 2012 avec enfant(s) mineur(s)).

Source : ministère de la Justice – SDSE, enquête auprès des divorcés deux ans après leur divorce, 2014.

L'existence de difficultés financières est le motif le plus souvent avancé pour expliquer les paiements partiels et défauts de paiement : au total, 43 % des divorcés déclarant qu'une CEEE est due mais que la pension est versée avec irrégularité ou pas du tout évoquent ce motif<sup>68</sup>. Cependant, là encore, les pourcentages sont bien différents selon le statut – débiteur ou créancier – du parent interrogé : 57 % des parents débiteurs évoquent des difficultés financières contre 38 % des créanciers. Le deuxième motif avancé pour le non versement partiel ou total de la CEEE (26 % des divorcés) est que le débiteur craint que les sommes allouées à l'enfant soient utilisées au seul profit du parent créancier et pas au bénéfice de l'enfant. Les parents créanciers avancent trois fois plus souvent que les débiteurs cet argument (respectivement 30 % contre 9 %).

### **B. La prestation compensatoire**

En 2013, le versement d'une prestation compensatoire était décidé dans un divorce sur cinq (19 %). Il est rare que le juge aux affaires familiales ne fasse pas droit aux demandes en ce

<sup>67</sup> Belmokhtar Z., 2016, La contribution à l'éducation et l'entretien de l'enfant, deux ans après le divorce, *Infostat Justice* n° 141, ministère de la Justice-SDSE.

<sup>68</sup> Belmokhtar Z., 2016, La contribution à l'éducation et l'entretien de l'enfant, deux ans après le divorce, *Infostat Justice* n° 141, ministère de la Justice-SDSE.



sens : lorsqu'une prestation compensatoire a été demandée, le juge en a ainsi fixé une dans 84 % des cas. L'ex-épouse est la bénéficiaire dans neuf cas sur dix<sup>69</sup>.

Le type de divorce ne semble pas influencer sur la fréquence d'attribution de la prestation. En revanche, la durée du mariage joue. La durée des mariages donnant lieu à prestation compensatoire est relativement élevée : elle est de vingt ans en moyenne (contre quinze ans pour l'ensemble des mariages se terminant par un divorce) et de plus de trente ans dans 20 % des cas. Le premier versement de la prestation intervient en conséquence assez tardivement (autour des 48 ans pour le bénéficiaire et 50 ans pour le débiteur en moyenne). Dans 56 % des cas, des enfants sont encore à la charge des ex-conjoints. Un tiers des bénéficiaires de la prestation compensatoire sont sans emploi au moment du divorce et l'écart moyen de revenus entre débiteurs et bénéficiaires est de 1520 € mensuels en 2013.

Le versement en capital de la prestation compensatoire est privilégié par le législateur et, de fait, neuf prestations compensatoires sur dix prennent, en 2013, la forme d'un capital. Le montant médian est de 25 000 € et, dans un cas sur dix, il est supérieur à 100 000 €<sup>70</sup>. Le montant moyen est plus élevé (29 400 €) en cas d'accord des ex-conjoints sur le montant de la prestation, ce qui est le cas pour 67 % des prestations compensatoires, qu'en cas de divorce contentieux (20 000 €).

L'attribution d'une rente seule ne concerne que 8 % des ex-conjoints et la moitié de ces rentes a une durée limitée (53 %), l'autre moitié étant constituée de rentes viagères (47 %) fixées par le juge. Les bénéficiaires d'une rente sont plus âgés que les bénéficiaires d'un capital : 63,0 ans en moyenne contre 47,5 ans ; ils ont un revenu significativement plus faible et ont eu une durée de mariage plus longue (37 ans en moyenne dans le cas d'une rente contre 19 dans le cas d'un capital). Le montant mensuel médian est de 500 € pour les rentes viagères et de 300 € pour les rentes temporaires.

La prestation compensatoire a un effet, mais modéré, sur l'atténuation des écarts de niveaux de vie entre les ex-conjoints. À partir d'un échantillon de 5 000 jugements de divorce en 2013, une étude de Cécile Bourreau-Dubois, Bruno Jeandidier et Julie Mansuy<sup>71</sup> estime que, dans les dossiers où une prestation compensatoire avait été fixée, l'écart de niveau de vie dans le couple estimé juste après la séparation et avant prestation compensatoire était de 52 % et que la prestation compensatoire fixée en capital et rapportée sur huit années (96 mensualités) réduisait cet écart à 40 %.

#### 4. LA VIE FAMILIALE APRES LA RUPTURE ET LA FORMATION DE NOUVELLES UNIONS

La séparation d'un couple avec enfants conduit dans un premier temps à la formation de deux nouveaux ménages : d'un côté une famille monoparentale (au sens d'un parent vivant seul avec ses enfants dont il a la garde principale) et de l'autre un ménage composé d'un parent vivant seul la plupart du temps (mais qui accueille régulièrement ses enfants dans le

---

<sup>69</sup> Belmokhtar Z. et Mansuy J., 2016, En 2013, neuf prestations sur dix sous forme de capital, *Infostat Justice* n° 144, septembre. Source : enquête sur les prestations compensatoires 2013.

<sup>70</sup> Belmokhtar Z. et Mansuy J., 2016, En 2013, neuf prestations sur dix sous forme de capital, *Infostat Justice* n° 144, septembre. Source : enquête sur les prestations compensatoires 2013.

<sup>71</sup> Bourreau-Dubois C., Jeandidier B., Mansuy J., 2018, Les enjeux redistributifs de la prestation compensatoire : une analyse statistique de 5 000 décisions de divorces, in Bourreau-Dubois C., Sayn I. (Dir.), *Le traitement juridique des conséquences économiques du divorce*, Ed. Bruylant, p. 127-150.

cadre d'un droit de visite et d'hébergement) ; voire deux familles monoparentales si les enfants sont en résidence alternée. Si les parents séparés se remettent en couple après un certain temps, cela conduit à la formation de familles recomposées (un couple vivant avec des enfants dont au moins un n'est pas issu du couple) (encadré 3).

En 2018, on compte ainsi 1,89 millions de familles monoparentales et 728 000 familles recomposées. En conséquence, 21 % des enfants vivent avec un seul de leur parent dans une famille monoparentale. 7 % vivent avec un parent et un beau-parent dans une famille recomposée. Au total, 28 % des enfants résident ainsi avec un seul de leurs parents. Par ailleurs, 4 % des enfants vivent avec leurs deux parents et des demi-frères ou demi-sœurs<sup>72</sup>.

Les enfants en famille monoparentale vivent le plus souvent avec leur mère (dans 85 % des cas). Il en est de même pour ceux qui vivent en famille recomposée mais dans une moindre mesure (76 % des cas).

### **A. Les familles monoparentales suite à une rupture conjugale**

Les ruptures conjugales sont à l'origine de quatre situations de monoparentalité avec enfant mineur sur cinq<sup>73</sup>. Ce sont ainsi environ 1,5 millions de familles qui connaissent une situation de monoparentalité avec enfant mineur suite à une séparation. Les autres causes de monoparentalité sont le décès du conjoint et le fait d'avoir eu un enfant sans être en couple. Si les séparations sont la première cause de monoparentalité pour les femmes comme pour les hommes, c'est un peu plus le cas pour ces derniers. Ainsi 86 % des hommes à la tête d'une famille monoparentale sont dans cette situation suite à une rupture conjugale contre 78 % des femmes. *A contrario*, les femmes sont beaucoup plus souvent que les hommes en situation de monoparentalité suite à la naissance d'un enfant sans avoir été en couple (16 % des cas contre 5 %).

L'âge moyen d'un parent séparé en situation de monoparentalité est de 40,3 ans. Pour les pères comme pour les mères, la tranche d'âge la plus fréquente est la tranche 40-44 ans et, globalement, plus de six parents sur dix ont entre 35 et 49 ans<sup>74</sup>. En revanche, les très jeunes parents sont plus souvent des femmes (5 % des mères ont moins de 25 ans contre 1 % des pères) et les plus âgés plus souvent des hommes (10 % des pères ont 55 ans ou plus contre 2 % des mères) (figure 15).

L'enfant le plus jeune d'une famille monoparentale issue d'une rupture a 9 ans en moyenne. Il est un peu plus âgé dans le cas d'un divorce (10,6 ans en moyenne) et un peu plus jeune dans le cas de séparation de parents non mariés (7,5 ans en moyenne). La part des enfants vivant en famille monoparentale augmente avec l'âge : elle atteint 27 % entre 15 et 17 ans contre 13 % des moins de 3 ans.

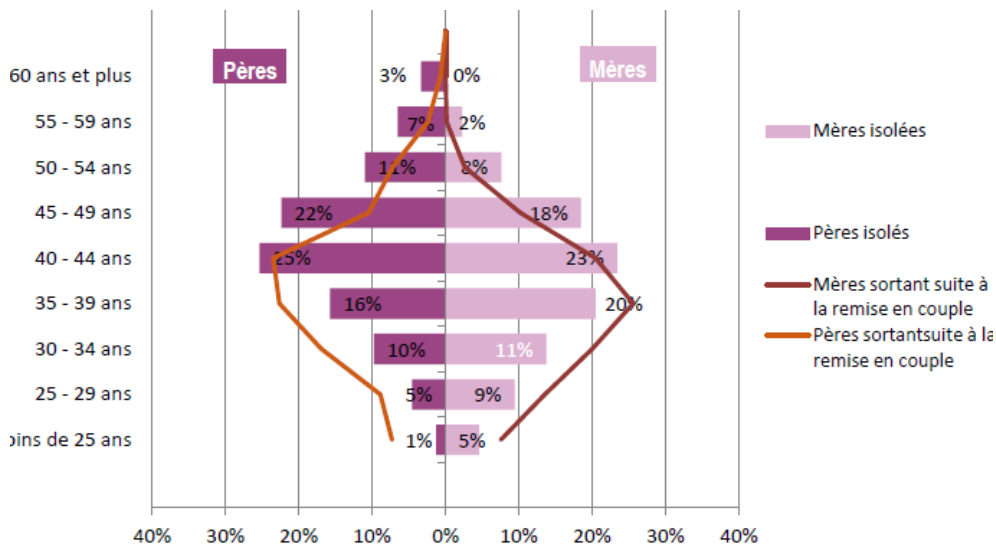
---

<sup>72</sup> Algava E., Bloch K. et Vallès V., 2020, En 2018, 4 millions d'enfants mineurs vivent avec un seul de leurs parents au domicile, *Insee Première* n° 1788, janvier.

<sup>73</sup> Buisson G., Costemalle V. et Daguet F., 2015, Depuis combien de temps est-on parent de famille monoparentale ?, *Insee Première* n° 1539, mars. Source : enquête Famille et logements, 2011.

<sup>74</sup> Acs M., Lhommeau B. et Raynaud E., 2015, Les familles monoparentales depuis 1990, *Dossiers Solidarités et Santé* n° 67, Drees, juillet.

**Figure 15 : Répartition par sexe et âge des parents de famille monoparentale**



Champ : France métropolitaine, parents d'une famille monoparentale comptant au moins un enfant mineur en 2011 et anciens parents isolés sortis de la monoparentalité par (re)mise en couple en 2010.  
Source : Insee-Ined, enquête Famille et logements, 2011.

La monoparentalité est une situation transitoire qui s'achève quand le parent forme une nouvelle union, quand les enfants mineurs quittent le logement ou quand le plus jeune des enfants devient majeur. En moyenne, les personnes à la tête d'une famille monoparentale suite à une séparation sont dans cette situation depuis 4,7 ans<sup>75</sup>. Cette moyenne cache une forte variabilité : 21 % sont dans cette situation depuis moins d'un an et 46 % depuis moins de trois ans, mais 37 % y sont depuis cinq ans ou plus et 12 % depuis dix ans ou plus.

Les pères séparés ont une plus faible ancienneté dans la monoparentalité que les mères séparées (en moyenne 3,9 ans contre 4,8 ans, soit presque un an de moins). D'une part, ils ont la garde d'enfants en moyenne plus âgés (qui donc atteignent plus vite la majorité), d'autre part ils tendent à se remettre plus vite en couple. Ainsi 27 % des hommes à la tête d'une famille monoparentale suite à une séparation sont dans cette situation depuis moins d'un an (contre 20 % des mères) et 8 % depuis dix ans ou plus (contre 13 % des mères).

L'ancienneté moyenne dans la monoparentalité est plus faible pour les parents séparés (4,5 ans en moyenne) que pour ceux dont le conjoint est décédé (5,5 ans) ou ceux qui n'ont jamais été en couple (9,9 ans)<sup>76</sup>. Elle est également plus faible lorsque la séparation est intervenue au moins un an après la naissance du plus jeune enfant.

### **B. La vitesse de remise en couple après une séparation**

Après une séparation, les hommes reforment plus vite une nouvelle union que les femmes. Cinq ans après une séparation ayant eu lieu entre 25 et 50 ans, 57 % des hommes sont de nouveau en couple contre 46 % des femmes<sup>77</sup>. Quinze ans après une séparation, cela concerne 75 % des hommes contre 64 % des femmes. Cette différence est due à la présence

<sup>75</sup> Buisson G., Costemalle V. et Daguet F., 2015, Depuis combien de temps est-on parent de famille monoparentale ?, *Insee Première* n° 1539, mars. Source : enquête Famille et logements, 2011.

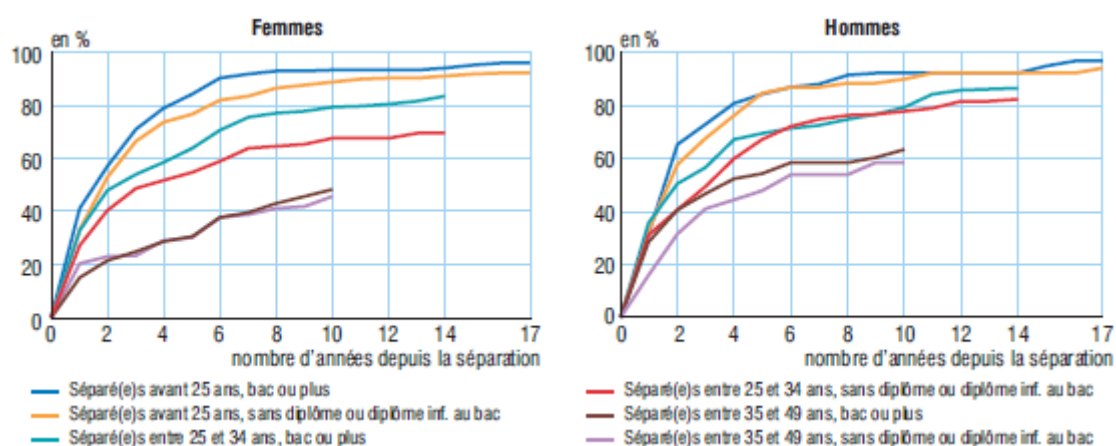
<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Costemalle V., 2015, Parcours conjugaux et familiaux des hommes et des femmes selon les générations et les milieux sociaux, *Couples et familles*, Insee Références, édition 2015.

d'enfants à domicile, les femmes ayant plus souvent la garde des enfants en cas de séparation. Parmi les personnes n'ayant pas eu d'enfant, la vitesse de remise en couple est la même pour les femmes et les hommes.

La rapidité de reformation d'une union après une séparation dépend principalement de l'âge et décroît fortement avec celui-ci, surtout pour les femmes (figure 16). Lorsque la séparation est intervenue avant leurs 25 ans, 80 % des femmes comme des hommes ont reformé un couple cinq ans après. Mais lorsque la séparation est intervenue entre 35 et 49 ans, seules trois femmes sur dix ont reformé une union au bout de cinq ans contre cinq hommes sur dix.

**Figure 16 : Personnes ayant reformé une union après s'être séparées**



Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 26 à 65 ans en 2013.

Source : Ined-Insee, enquête Epic, 2013-2014.

Pour les femmes séparées avant l'âge de 35 ans, le niveau de diplôme joue également sur la vitesse de remise en couple : celles qui ont au moins le Bac reforment une union plus rapidement que celles qui ne l'ont pas. Pour les femmes séparées après l'âge de 35 ans, en revanche, l'effet diplôme est inexistant : la vitesse de remise en couple est la même quel que soit le niveau de diplôme. Pour les hommes séparés avant l'âge de 35 ans, le niveau de diplôme joue très peu sur la vitesse de remise en couple ; il est un peu plus significatif pour ceux séparés après l'âge de 35 ans.

Enfin, la situation de monoparentalité suite à rupture est plus favorable à la remise en couple que lorsque la monoparentalité résulte d'une autre cause. Ainsi, les femmes qui ont connu une séparation ont une probabilité 1,8 fois supérieure de sortir de la monoparentalité que celles qui ont eu un enfant sans avoir été en couple<sup>78</sup>.

### C. Les familles recomposées suite à une remise en couple

En 2018, 728 000 familles sont recomposées, soit 9,2 % de l'ensemble des familles<sup>79</sup>. Elles rassemblent 1,52 million d'enfants, soit un peu plus d'un enfant sur dix. Le couple a des enfants en commun dans la moitié des cas. Ainsi 7 % des enfants vivent avec un parent et

<sup>78</sup> Costemalle V., 2017, Combien de temps durent les situations de monoparentalité ? Une estimation sur données françaises, *Économie et statistiques* n°493, Insee. Source : EFL 2011.

<sup>79</sup> Algava E., Bloch K. et Vallès V., 2020, En 2018, 4 millions d'enfants mineurs vivent avec un seul de leurs parents au domicile, *Insee Première* n° 1788, janvier.

un beau-parent et 4 % avec leurs deux parents et des demi-frères ou demi-sœurs. Les enfants de familles recomposées qui ne sont pas ceux du couple sont le plus souvent ceux de la femme (76 %).

La part des enfants vivant dans une famille recomposée augmente avec l'âge. Elle passe de 8 % avant 3 ans à 12 % entre 15 et 17 ans. Les jeunes enfants en famille recomposée sont plus souvent ceux du couple actuel alors que les plus âgés sont plus souvent nés d'une union antérieure. 7 % des enfants de moins de 3 ans sont des enfants d'un couple recomposé et 2 % sont les enfants d'un seul des conjoints. 1 % des enfants entre 15 et 17 ans sont des enfants d'un couple recomposé et 11 % sont les enfants d'un seul des conjoints. Les enfants issus du couple actuel ont en moyenne 6 ans contre 11 ans pour ceux nés d'une union précédente.

Les familles recomposées avec enfants mineurs ont en moyenne davantage d'enfants que les autres familles : 2,4 enfants mineurs ou majeurs à charge pour les premières contre 1,9 pour l'ensemble des familles. En particulier, 38 % d'entre elles sont des familles nombreuses (trois enfants ou plus à domicile) contre 21 % de l'ensemble des familles. Quand le couple a des enfants en commun, le nombre total d'enfants est plus élevé en moyenne (2,9).

Aux enfants vivant en famille recomposée à titre principal, s'ajoutent des enfants qui vivent dans des familles recomposées une partie de leur temps. D'après l'Insee<sup>80</sup> :

- 60 000 enfants vivent principalement en famille monoparentale et une partie du temps en famille recomposée quand le nouveau conjoint du parent gardien, qui réside la plupart du temps dans un autre logement, les rejoint ;
- entre 80 000 et 370 000 enfants vivent principalement en famille monoparentale et une partie du temps en famille recomposée quand ils vont dans le logement de l'autre parent qui vit en couple ;
- 140 000 enfants vivent dans une famille traditionnelle à titre principal et sont en famille recomposée quand leurs demi-frères ou sœurs viennent dans leur résidence principale.

Dans les familles recomposées, les enfants vivent moins fréquemment avec deux adultes en emploi (58 %) que dans les familles traditionnelles (68 %). La proportion de mères de familles recomposées diplômées du supérieur n'est que de un tiers (semblable à celle des mères de familles monoparentales), et nettement inférieure à celle des mères de familles traditionnelles (la moitié)<sup>81</sup>. Enfin, du fait de leur taille, ces familles vivent plus souvent que les autres en situation de surpeuplement.

---

<sup>80</sup> Lapinte A. et Buisson G., 2017, Vivre dans plusieurs configurations familiales, *Insee Première* n° 1647, mai.

<sup>81</sup> Algava E., Bloch K. et Vallès V., 2020, En 2018, 4 millions d'enfants mineurs vivent avec un seul de leurs parents au domicile, *Insee Première* n° 1788, janvier.

### Encadré 3 – Compter les familles monoparentales et recomposées

Le comptage des familles monoparentales et recomposées relève de trois types de sources, plus ou moins complètes :

L'enquête annuelle de recensement (ou EAR) présentait, jusqu'à récemment, un certain nombre de limites empêchant de rendre compte de manière complète de la diversité des familles du point de vue de l'enfant.

Les questions posées sur les liens, notamment familiaux, reliant les membres d'un ménage étaient limitées. Les liens entre les habitants du logement n'étaient interrogés qu'avec la personne de référence du logement (lien entre chaque personne habitant le logement et la personne citée au début de la liste des habitants) et non deux à deux. Si cela permettait de distinguer les familles monoparentales des couples avec enfant, cela ne permettait pas de repérer les familles recomposées dans la mesure où l'EAR ne distinguait pas deux situations :

- enfant vivant avec ses deux parents ;
- enfant vivant avec un parent et un beau-parent.

De plus, le recensement observant les habitants du logement à un moment donné, les questions de multirésidence échappaient à l'analyse, de même que les trajectoires. Cela occultait ainsi notamment les situations où seul le parent non gardien avait renoué une union. Dans ce cas, les enfants du parent non gardien pouvaient voir leur configuration familiale être modifiée une partie du temps et cela pouvait aussi modifier les configurations familiales de leurs demi-frères ou demi-sœurs une partie du temps.

Enfin, les liens juridiques qui unissent les membres d'un couple n'étaient pas repérés, ce qui ne permettait pas de distinguer les familles isolées et les familles séparées pour des raisons professionnelles ou personnelles.

La feuille logement a été refondue en 2018 dans l'objectif notamment de mieux mesurer la diversité des situations familiales. Le nouveau questionnaire intègre ainsi les liens de parenté deux à deux entre les habitants d'un même logement, ce qui permet de différencier pour la première fois au recensement les parents des beaux-parents et donc les familles traditionnelles des familles recomposées. Cela permet de produire à partir du recensement 2018 des statistiques annuelles sur ces familles, ce qui constitue une avancée importante dans la connaissance des situations familiales.

#### Les enquêtes sur les ménages

L'enquête Famille et logements de 2011 était, jusqu'à la refonte de la feuille logement, la source de grande ampleur la plus récente pour distinguer les familles recomposées des familles traditionnelles. Elle apportait également des informations sur les familles en dehors du logement principal, ainsi que sur les trajectoires des parents et des familles (et notamment l'ancienneté dans la monoparentalité). La refonte de la feuille logement ne donnant pas ces deux informations, importantes pour apprécier la situation des familles, une nouvelle enquête Famille et logements serait bienvenue.

#### L'enquête Emploi

L'enquête Emploi permet de distinguer les trois types de familles (traditionnelles, monoparentales et recomposées), mais avec certaines limites. Elle mesure bien les



configurations familiales pour les enfants passant 50 % ou plus de leur temps dans le logement et les situations de résidences alternées, mais moins bien les configurations familiales pour les enfants avec droit de visite et hébergement. De plus, les variations annuelles semblent peu robustes.

## 5. CONSEQUENCE DE LA SEPARATION SUR LE NIVEAU DE VIE ET LA PAUVRETE

En général, les ruptures conjugales se traduisent par une baisse du niveau de vie des familles. En effet, les économies d'échelle réalisées quand les deux anciens conjoints vivaient ensemble (un seul logement, une seule cuisine, un seul réfrigérateur, etc.) n'existent plus.

La baisse de niveau de vie est en moyenne plus forte pour les mères que pour les pères<sup>82</sup>. Cela vient en partie du fait que les enfants résident plus souvent avec leur mère qu'avec leur père et que les femmes sont plus souvent en situation d'isolement. Mais même pour les pères isolés ayant la garde de leurs enfants (avec un DVH pour la mère ou en cas de résidence alternée), la baisse de leur niveau de vie est inférieure à celle observée pour les mères dans la même situation.

Par exemple, l'année de leur séparation, la moitié des femmes isolées qui ont la garde de leur(s) enfant(s) connaissent une baisse de leur niveau de vie au moins égale à 24 % par rapport à l'année qui précède la rupture<sup>83</sup>. Pour les pères isolés ayant la garde de leurs enfants, la baisse de niveau de vie est moins marquée : pour la moitié d'entre eux, elle est au moins égale à 12 % (figure 17). Cela tient principalement à ce que, avant la rupture, les femmes ont en moyenne des revenus individuels plus faibles que ceux de leur conjoint. Avec la rupture, elles perdent donc la source de revenu la plus importante du couple.

L'ampleur de la baisse de niveau de vie dépend peu du type d'union rompue. La baisse médiane atteint 25 % pour les mères de familles divorcées et 22 % pour celles qui ont rompu une union libre ; pour les pères, elle est de 10 % pour les divorcés et de 13 % pour ceux qui vivaient précédemment en union libre.

Dès l'année qui suit la rupture, le niveau de vie des parents séparés ayant la garde de leurs enfants remonte et la hausse se poursuit les années suivantes. Quatre ans après la rupture, une majorité des pères a retrouvé voire dépassé le niveau de vie d'avant la séparation. Pour les mères, en revanche, la situation ne se rétablit qu'en partie. Quatre ans après la rupture, la moitié des mères ont un niveau de vie encore inférieur d'au moins 11 % à ce qu'il était avant la séparation.

Cette remontée du niveau de vie peut s'expliquer par des remises en couple ou par une évolution favorable du revenu d'activité (hausse de la quotité de travail ou retour sur le marché du travail).

---

<sup>82</sup> Bonnet C., Garbinti B. et Solaz A., 2015, Les variations de niveau de vie des hommes et des femmes à la suite d'un divorce ou d'une rupture de Pacs, *Couples et familles*, Insee Références, édition 2015.

<sup>83</sup> Abbas H. et Garbinti B., 2019, De la rupture conjugale à une éventuelle remise en couple : l'évolution des niveaux de vie des familles monoparentales entre 2010 et 2015, *France portrait social*, Insee Références, édition 2019.

Pour les pères de familles monoparentales, la remise en couple a un fort impact positif sur le niveau de vie. La moitié des pères qui se remettent en couple un an après la séparation retrouvent cette année-là un niveau de vie au moins comparable à celui qu'ils avaient avant la séparation. En revanche, l'évolution des revenus individuels explique peu la remontée du niveau de vie observée dans les années suivant la séparation.

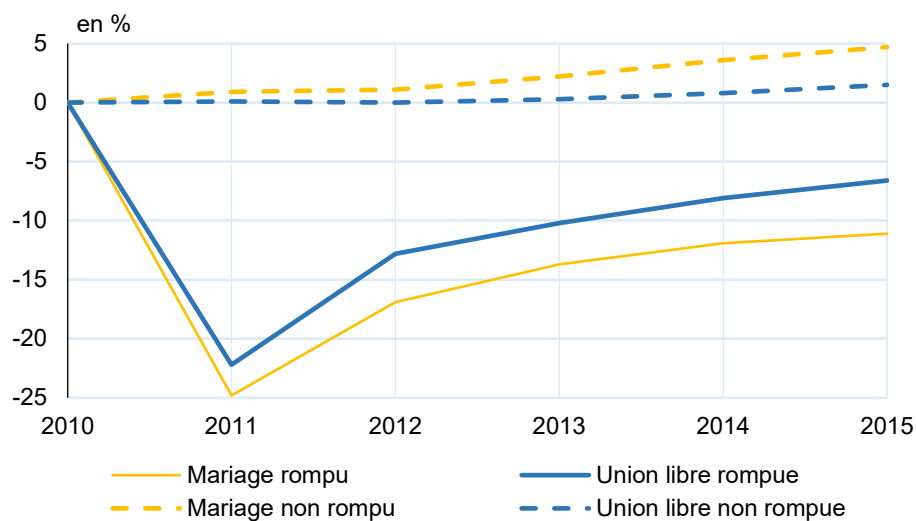
Pour les mères, l'évolution des revenus d'activité contribue davantage à expliquer la remontée du niveau de vie : certaines, qui travaillaient à temps partiel avant la rupture, augmentent leur quotité de travail suite à la rupture ; d'autres, qui ne travaillaient pas, reviennent sur le marché du travail. Mais, comme pour les pères, ce sont les remises en couple qui expliquent le plus la remontée du niveau de vie. La moitié des mères qui se remettent en couple un an après la séparation retrouvent cette année-là un niveau de vie plus élevé d'au moins 2,5 % par rapport à celui qu'elles avaient avant la séparation.

La baisse de niveau de vie suite à la séparation peut entraîner une entrée dans la pauvreté. L'année de la séparation, 30 % des parents entrés en monoparentalité sont pauvres alors qu'ils n'étaient que 14 % dans ce cas avant la séparation. Ce basculement n'est pour la plupart pas durable : 45 % des familles ayant basculé dans la pauvreté l'année de la séparation en sont sortis un an après ; 87 % quatre ans après. Reste qu'une partie (13 %) des familles ayant basculé dans la pauvreté à la suite d'une séparation y reste durablement.

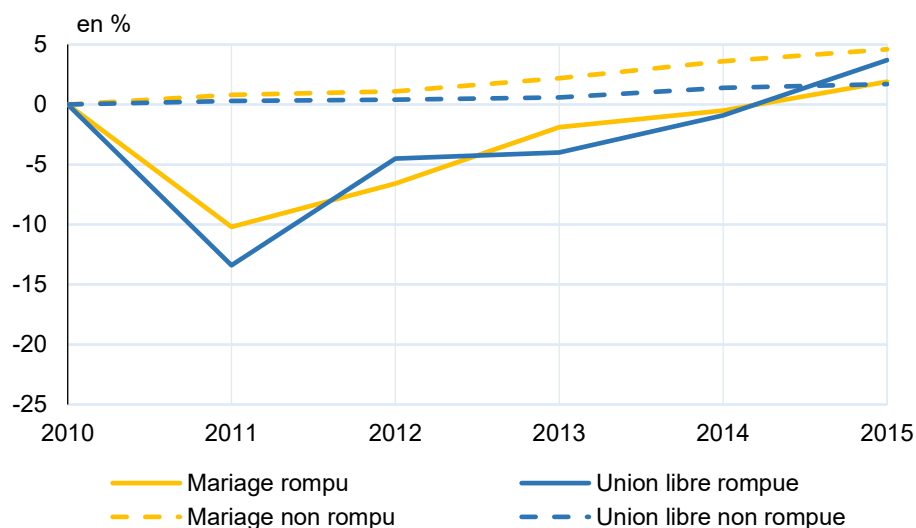


**Figure 17 : Évolution médiane du niveau de vie des mères et des pères ayant des enfants à charge selon qu'ils ont rompu ou non leur union en 2011**

**c. Mères**



**d. Pères**



Lecture : la moitié des mères entrées en famille monoparentale en 2011 après un divorce ont perdu au moins 25 % du niveau de vie qu'elles avaient en 2010, quand elles vivaient en couple.

Champ : France métropolitaine, personnes en couple en 2010, mariées ou en union libre, qui ne vivent pas en couple en 2011 et déclarent au moins un enfant mineur au domicile.

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, échantillon démographique permanent 2016. Abbas et Garbinti (2019).

#### IV. ALLER VERS UNE PROCEDURE PLUS INTEGREE ?

Au vu des éléments précédents, la question d'aller vers une conception plus intégrée du traitement des pensions alimentaires, allant de leur fixation à leur perception, à l'image de ce qui a été mis en place par exemple au Québec, peut se poser (cf. note 14 « Le modèle québécois » en annexe).

Comme en principe dans le droit français, l'idée de départ est que l'obligation alimentaire s'impose à chaque parent vis-à-vis de ses enfants, et non vis-à-vis de l'ex-conjoint, il faut en tirer toutes les conséquences notamment dans la manière dont la contribution financière liée à cette obligation est calculée et prise en compte dans les barèmes fiscaux et sociaux. Cela a un enjeu symbolique important : le parent non gardien contribue financièrement pour un lien permanent vis-à-vis de ses enfants, qui ne peut être rompu, et non pour un lien avec son ex-conjoint qui lui l'a été. La conséquence est que ce qui doit être arbitré, éventuellement en justice, ce n'est pas le montant d'une aide versée à l'ex-conjoint, mais les modalités de contribution de chacun des parents, en fonction de ses ressources et charges, à l'entretien et l'éducation de leurs enfants communs.

En pratique, la mise en œuvre de cette orientation devrait conduire à recréer, pour les besoins du calcul, une « pseudofamille virtuelle » constituée des deux ex-conjoints et de leurs enfants communs (donc hors de tout contexte éventuel de création de familles recomposées pour l'un ou l'autre d'entre eux et éventuellement d'arrivée de nouveaux enfants)<sup>84</sup>. Le principe serait alors :

- de calculer les revenus totaux de cette « pseudofamille » (y compris les prestations sociales qui ont un caractère de revenu de remplacement : chômage, retraites éventuelles, RSA, prime d'activité), et la part de chacun des parents dans ce revenu total ;
- de calculer ensuite le coût théorique des enfants (« contribution parentale de base ») en fonction du revenu total et du nombre d'enfants communs ; cette contribution de référence est répartie entre les deux parents en fonction de la part de chacun dans le revenu total défini ci-dessus ; cela donne le montant de contribution parentale que doit assumer chacun des parents ;
- la CEEE est le solde que doit verser le parent non gardien au parent gardien en contrepartie des dépenses qu'il doit assumer et qui ont été avancées par le parent gardien ; le calcul prend en compte au *pro rata* le temps de présence chez chacun des parents, et d'éventuelles dépenses structurelles spécifiques (scolarité, garde...) assumées par l'un ou l'autre.

Comme dans la première piste de réforme ci-dessus :

---

<sup>84</sup> Ce principe de faire référence à une « pseudofamille » est utilisé, de manière analogue dans les calculs conduits par le ministère de la Justice pour fixer le montant de la CEEE de référence (cf. note 13 « Une présentation des barèmes de pensions alimentaires » en annexe). La principale différence est que le calcul se base sur des répartitions forfaitaires (sans prendre en compte des dépenses assurées directement par le parent non gardien) et que ne sont pas prises en compte les conséquences en termes d'imposition et de barème des prestations sociales.

- les enfants doivent être considérés comme à charge du parent non-gardien, au même titre qu'ils sont à charge du parent gardien ; de ce fait, les parts fiscales correspondant aux enfants au titre de l'impôt sur le revenu sont partagées ;
- n'étant pas un transfert de revenus, la pension alimentaire n'a plus vocation à être prise en compte dans les bases ressources des différentes prestations.

Au-delà d'un effet symbolique important (je paie pour mes enfants et non pour mon ex-conjoint), cela devrait avoir deux effets :

- éviter que le traitement soit différent si une partie de la pension alimentaire est payée directement en nature par rapport à un versement direct à l'autre parent ;
- éviter les effets en chaîne du paiement de la pension sur les différentes prestations reçues par le parent gardien.

Une maquette sur cas-types présente de premiers résultats de ce que pourrait donner cette approche, sachant que les résultats sont très dépendants des options retenues pour la prise en compte des enfants dans le calcul des prestations familiales et sociales (cf. note 15 « Vers un scénario alternatif de calcul des pensions alimentaires » en annexe).

En pratique, et comme cela se pratique au Québec, cette procédure complexe nécessiterait que le calcul du montant de la CEEE soit réalisé par un organisme tiers, chargé de recueillir et de valider de manière homogène tous les éléments à prendre en compte (revenus notamment). Ce montant devrait être rendu exécutoire soit par le juge soit par une autorité investie à cet effet. Élaborée de cette manière, la CEEE serait prélevée directement auprès du parent non gardien par l'organisme tiers défini ci-dessus, et reversée au parent gardien. Compte tenu de l'évolution en cours des missions de l'Aripa, on pourrait concevoir que ce soit elle qui joue ce rôle, si une évolution de ce type était engagée.

Plus substantielle que les propositions de réforme présentées ci-dessus, cette évolution est évoquée ici plus comme un horizon envisageable qu'une réforme de court terme.

## V. LES OUTILS D'ANALYSE ET DE SUIVI ET LES DISPOSITIFS DE STATISTIQUES ET D'ETUDES

Dans son rapport d'avril 2014 sur les ruptures familiales, le Haut Conseil de la famille identifiait des manques importants dans le système d'information statistique sur les séparations et leurs conséquences. À la suite, en 2016, le Conseil national de l'information statistique (Cnis), dans le cadre d'un groupe de travail présidé par Claude Thélot, avait formulé 30 propositions afin d'améliorer les connaissances sur le sujet<sup>85</sup>.

Cinq ans après le rapport de 2014 du HCF et trois après le rapport Thélot, un bon nombre de recommandations ont été mises en œuvre, notamment celles concernant le développement des outils statistiques et celles prônant une meilleure diffusion et coordination des travaux. De plus, de nombreuses études sur les ruptures familiales et leurs conséquences ont été

---

<sup>85</sup> Thélot C., Bourreau-Dubois C. et Chambaz C., 2017, Les ruptures familiales et leurs conséquences : 30 recommandations pour en améliorer la connaissance, *Groupe de travail du Cnis, Rapport n° 144*, février.

publiées ou vont l'être<sup>86</sup> (cf. note 16 « L'évolution du système d'information statistique sur les ruptures familiales »).

Au rang des progrès, on peut d'abord citer la mise en place d'un groupe de travail des producteurs de données afin de coordonner les travaux de la statistique publique sur ce thème, ainsi que l'amélioration de plusieurs sources statistiques importantes, pour mieux prendre en compte les ruptures et leurs conséquences :

- le recensement de la population d'une part : une refonte en profondeur à partir de 2018 du tableau permettant d'analyser la composition des ménages va permettre de mettre en œuvre la nomenclature agrégée des types de famille préconisée par le Cnis, et donc de mieux prendre en compte les familles recomposées et la multirésidence des enfants ;
- l'échantillon démographique permanent (EDP) d'autre part : l'EDP comprend des données sociodémographiques issues des recensements, ainsi que des données sociofiscales issues des déclarations annuelles de revenus et du fichier de la taxe d'habitation. L'EDP permet de suivre sur plusieurs années à partir de 2010 l'évolution des revenus et du niveau de vie d'un échantillon de familles. Des développements méthodologiques ont été menés récemment pour repérer les personnes en union libre, ce qui permet de mieux connaître les formations et les ruptures de ce type d'union ;
- l'enquête Histoire de vie et patrimoine 2017-2018 enfin : elle comprend un nouveau module sur les séparations, pour la partie de l'échantillon panéalisée, ce qui permet d'identifier la date et le type de séparation, de savoir si les versements d'une prestation compensatoire ou d'une pension alimentaire ont été décidés et de décrire le partage du patrimoine après séparation.

Au rang des limites, plusieurs évolutions législatives ont impacté récemment ou vont impacter dans un proche avenir certaines sources de données permettant l'étude des conséquences des séparations. La principale est la mise en place du nouveau divorce par consentement mutuel (DCM) sans passage par le juge. La loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, qui a transféré une partie des divorces par consentement mutuel vers les notaires, n'a en effet pas prévu de dispositif de remontée statistique. De ce fait, l'information sur les divorces est aujourd'hui très incomplète, car limitée au seul champ du ministère de la Justice (en dehors du nombre de divorces sans juge qui a fait l'objet d'un chiffrage par le Conseil supérieur du notariat). La suppression de la taxe d'habitation (TH), qui devrait avoir lieu de manière progressive jusqu'en 2023, pourrait quant à elle dégrader la qualité de l'EDP. En effet, la source fiscale contiendra moins d'informations. En particulier, il risque de ne plus être possible de rattacher les différentes déclarations fiscales d'une même famille à un même logement, ce qui rendrait plus difficile le repérage des couples en union libre.

À l'inverse, la création de l'Aripa en 2017 et sa transformation prévue pour la fin de la législature devraient à terme permettre d'obtenir des informations supplémentaires sur le recouvrement des pensions alimentaires.

---

<sup>86</sup> Conseil national de l'information statistique (Cnis), 2019, Nous nous sommes tant aimés : les ruptures familiales et la statistique. Bilan à trois ans du suivi des recommandations du groupe de travail du Cnis, *Chronique*, n°20, septembre.

**Suite à ces différentes évolutions du système d'information statistique, le HCFEA recommande en premier lieu de poursuivre les travaux de valorisation des sources existantes, ces dernières permettant encore de nombreuses exploitations.** C'est le cas en particulier de l'EDP qui pourrait être utilisé pour construire une base d'enfants nés un jour EDP. Cette base permettrait d'étudier l'évolution au cours du temps de la résidence des enfants de parents séparés, de la composition du ménage dans lequel ils vivent, ainsi que de leur niveau de vie. Au-delà du suivi d'enfants EDP, cette base permettrait aussi, en cas de résidence alternée, de collecter de l'information sur les trajectoires des deux conjoints qui se sont séparés.

De manière plus générale, il est nécessaire de **poursuivre les travaux sur l'évolution des niveaux de vie, de la pauvreté et des conditions de vie des familles et enfants après une séparation, en isolant les effets de remise en couple.**

La rupture historique de série sur les divorces empêche le dénombrement de l'ensemble des divorces et impacte aussi toutes les enquêtes portant sur une population de personnes divorcées. **Le HCFEA recommande en conséquence que le ministère de la Justice et son service statistique ministériel (SSM) soient soutenus dans la mise en place du suivi des divorces.**

Malgré les progrès récemment accomplis par le système d'information statistique sur les familles, la **reconduction de l'enquête Famille et logements** de l'Insee s'avère indispensable à l'horizon de quelques années.

Dans un horizon plus lointain, le HCFEA, à la suite du HCF, renouvelle son vœu de **création d'une enquête statistique spécifique sur les ruptures familiales.** Celle-ci devrait se focaliser sur les adultes ayant connu une rupture d'union (séparation ou veuvage) impliquant un ou des enfants mineurs.

Enfin, la **pérennité financière de l'enquête Elfe** n'étant pas assurée pour les années à venir, il convient de veiller à son financement. Sur le long terme, cette source pourrait s'avérer très précieuse pour mesurer l'impact des ruptures familiales sur la réussite scolaire des enfants, leur santé mentale, leurs relations, etc.

En complément sur les thématiques d'études à conduire, trois domaines devraient faire l'objet d'approfondissements particuliers :

- la mesure du coût de l'enfant pour le parent gardien en situation de monoparentalité, pour le parent non gardien ayant un droit de visite et d'hébergement et pour les deux parents en cas de résidence alternée, avec comme conséquence une éventuelle adaptation des échelles d'équivalence aux ménages de parents séparés ;
- les conditions et modes de vie des parents non gardiens et les modalités d'organisation de leur temps avec leurs enfants ;
- les facteurs pouvant influencer sur le risque de ruptures conjugales.

## **PARTIE II**

# **INCOHERENCES DANS LA PRISE EN COMPTE DES PENSIONS ALIMENTAIRES PAR LE SYSTEME SOCIO-FISCAL ET PISTES DE REFORMES**

Cette partie décrit comment la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE) est actuellement prise en compte pour le calcul des transferts sociaux et fiscaux et propose plusieurs pistes de réforme de ce traitement.

Elle présente d'abord plusieurs incohérences liées à la façon dont la CEEE est prise en compte pour le calcul des transferts sociaux et fiscaux. Il s'agit en premier lieu du fait que, pour les parents gardiens<sup>87</sup> bénéficiant de prestations sociales sous condition de ressources, en particulier les aides au logement, le RSA et/ou la prime d'activité, la perception de la pension alimentaire peut aboutir à très peu améliorer voire à diminuer le revenu disponible. En second lieu, en raison des différences de traitement de l'allocation de soutien familial (ASF) et de la CEEE par le système sociofiscal, il est préférable pour le parent gardien de recevoir l'ASF plutôt qu'une pension alimentaire de même montant. Enfin, la CEEE est traitée de façon asymétrique entre le parent gardien et le parent non gardien dans le calcul du RSA et de la prime d'activité, puisque ce dernier ne peut la déduire des bases ressources servant au calcul de ces deux prestations alors que le premier le peut (I).

Pour remédier à ces incohérences, plusieurs pistes de réformes sont envisagées.

La première (« réforme 1 ») modifie en profondeur la logique de prise en compte de la CEEE pour le calcul des prestations et de l'impôt sur le revenu. Elle propose de considérer la CEEE comme une participation du parent non gardien aux dépenses pour ses enfants plutôt que comme un transfert de revenu entre les ménages des deux parents séparés. En conséquence, la CEEE reçue ou versée ne serait plus prise en compte dans les bases ressources des transferts sociaux et fiscaux ou dans le revenu imposable. En cohérence, l'ASF, qui est une CEEE de remplacement lorsque le parent débiteur est défaillant, ne devrait plus être prise en compte dans les bases ressources servant au calcul du RSA et de la prime d'activité<sup>88</sup>. La réforme 1 supprime ainsi toutes les incohérences du traitement actuel de la CEEE par le système sociofiscal. De plus, en reconnaissance du partage entre les parents de la charge d'enfants, serait mis en place un partage des parts fiscales et éventuellement des prestations sociales (II).

La deuxième piste de réforme est moins ambitieuse. Elle ne change pas en profondeur la vision de la CEEE, qui reste considérée comme un transfert de revenu, et ne concerne que les parents gardiens. Pour ces derniers, elle vise à supprimer les principales incohérences du traitement sociofiscal de la CEEE, tout en améliorant leur situation. La réforme proposée consiste à ne prendre en compte qu'une partie de la pension alimentaire reçue pour le calcul des transferts sociaux et fiscaux. Plus précisément, nous proposons un abattement du

---

<sup>87</sup> Dans cette partie II, la situation de référence est celle dans laquelle l'enfant est en résidence ou droit de visite et d'hébergement (DVH) dit classique, c'est-à-dire qu'il réside principalement auprès d'un parent dit gardien et secondairement auprès de l'autre parent dit non gardien, pour environ un quart du temps (typiquement un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires). Le parent « gardien » est « créancier » de la pension alimentaire versée par le parent « non gardien » ou « débiteur » de cette pension alimentaire. Les constats et réformes présentés dans cette partie peuvent néanmoins s'étendre à d'autres cas de figure, par exemple une résidence plus réduite voire nulle de l'enfant chez le parent non gardien, ou au contraire une résidence alternée chez les deux parents.

<sup>88</sup> Actuellement, l'ASF est prise en compte partiellement (à hauteur de 92 € par enfant) dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité. Elle n'est ni imposable ni intégrée dans les bases ressources des prestations familiales ou des aides au logement.

montant de l'ASF (soit environ 115 € par enfant) sur le montant de la CEEE perçue pris en compte dans les bases ressources. La première option (« réforme 2a) consiste à appliquer cet abattement uniquement aux bases ressources servant au calcul du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement, tout en excluant, par cohérence, également l'ASF de ces bases ressources. La deuxième option (« réforme 2b ») étend cet abattement aux prestations familiales sous conditions de ressources et à l'impôt sur le revenu. Les différences de traitement par le système fiscal de la CEEE perçue et de l'ASF disparaîtraient ainsi complètement. Cette réforme garantit par ailleurs que le versement de la pension alimentaire se traduit toujours par une amélioration de la situation du parent gardien et des enfants, en particulier pour les plus modestes (III).

D'autres pistes de réforme que les deux retenues ici seraient envisageables mais seraient moins cohérentes. Pour supprimer l'asymétrie de traitement entre les deux parents au regard du RSA et de la prime d'activité, on pourrait par exemple, pour le parent non gardien, soustraire les CEEE versées des bases ressources du RSA et de la prime d'activité. Cependant cette réforme ne réglerait pas les principales incohérences du traitement de la CEEE par le système sociofiscal et n'aurait aucun impact sur le niveau de vie des parents gardiens et des enfants. Une autre réforme possible consisterait à aligner le traitement par le système sociofiscal de la CEEE perçue par le parent gardien sur celui de l'ASF, sans modifier ce dernier. Il s'agirait alors d'appliquer un abattement de 23 € sur le montant de la CEEE pris en compte dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité, et un abattement de 115 € sur le montant pris en compte dans le revenu imposable et dans les bases ressources des prestations familiales et des aides au logement. Cette réforme aurait pour mérite de corriger les différences de traitement par le système fiscal de la CEEE perçue et de l'ASF, mais n'améliorerait que faiblement la situation des parents gardiens disposant de revenus modestes. Les effets les plus favorables concerneraient des parents gardiens aisés qui verraient leur impôt sur le revenu baisser.



## I. LES INCOHERENCES LIEES A LA PRISE EN COMPTE DE LA CEEE PAR LA LEGISLATION SOCIOFISCALE

### 1. IMPACT DE LA PRISE EN COMPTE DE LA CEEE DANS LES TRANSFERTS SOCIOFISCAUX SUR LE NIVEAU DE VIE DES PARENTS GARDIENS ET NON GARDIENS ET DE LEURS ENFANTS

Dans le système sociofiscal actuel, en cas de garde exclusive ou classique, les contributions à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE) reçues sous forme monétaire<sup>89</sup> par les parents gardiens sont prises en compte dans le calcul de leurs transferts sociaux et fiscaux comme suit :

- elles sont soumises au barème de l'impôt sur le revenu (IR) ;
- elles sont intégrées dans les ressources prises en compte pour le calcul des prestations familiales et des aides au logement (base ressources Caf) ;
- elles sont intégrées dans les ressources prises en compte pour le calcul du RSA et de la prime d'activité (PA) ;
- elles sont intégrées dans le revenu fiscal de référence pris en compte pour le calcul des frais de cantine et d'accueil périscolaire, ainsi que pour le chèque énergie ou les tarifs sociaux (transport notamment).

En cas de résidence alternée, si les parts fiscales sont partagées entre les parents, la CEEE (prévue dans environ une situation de résidence alternée sur cinq) n'est pas prise en compte dans le revenu imposable du parent créancier.

Pour mesurer l'impact de la prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociofiscaux pour les parents gardiens, le revenu disponible qu'ils auraient si la CEEE n'était prise en considération pour aucun de ces transferts (situation dénommée ci-après contrefactuelle) est comparé à celui qu'ils ont dans le système actuel.

Cette comparaison est faite pour différents cas-types à l'aide d'une maquette qui simule les transferts sociofiscaux. La garde des enfants est supposée confiée à l'un des parents (la mère ici, comme c'est le plus fréquemment le cas dans la réalité). Le parent non gardien (le père ici) a un droit de visite et d'hébergement (DVH) classique. L'enfant réside environ les trois quarts du temps chez le parent gardien et environ un quart du temps (typiquement un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires) chez le parent non gardien. Le montant de la CEEE versé par le parent non gardien est calculé en appliquant le barème indicatif de 2010 utilisé par la justice.

Les cas-types sont construits en croisant niveaux de revenu d'activité du parent gardien et du parent non gardien et nombre d'enfants. Sont retenues dix configurations de revenu d'activité des parents et trois configurations familiales (un, deux ou trois enfants), soit au total trente cas-types (encadré 1). Ces cas-types couvrent une grande partie des situations effectivement observées dans la population résidant en France.

---

<sup>89</sup> Les contributions sous la forme de paiement de dépenses pour l'enfant ne sont pas considérées comme des revenus et ne sont pas prises en compte.

### Encadré 1 - La maquette de cas-types

La maquette de cas-types utilisée simule les prélèvements sociaux et fiscaux acquittés par chacun des parents et les prestations sociales qu'ils perçoivent.

Pour construire les cas-types, dix configurations de salaire des parents sont retenues.

- Cinq configurations d'homogamie salariale : dans le cas 1, la mère est rémunérée au 1<sup>er</sup> décile de salaire des femmes et le père au 1<sup>er</sup> décile de salaire des hommes ; dans le cas 2, les deux parents sont rémunérés au 1<sup>er</sup> quartile de salaire respectivement des femmes et des hommes ; dans le cas 3 à la médiane de salaire respectivement des femmes et des hommes ; dans le cas 4 au 3<sup>e</sup> quartile ; dans le cas 5 au 9<sup>e</sup> décile.
- Deux configurations avec un écart de salaire plus important entre les deux parents : parent gardien rémunéré au 1<sup>er</sup> décile de salaire et parent non gardien rémunéré à la médiane (cas 6) ; parent gardien rémunéré à la médiane de salaire et parent non gardien rémunéré au 9<sup>e</sup> décile (cas 7).
- Deux configurations où le parent gardien ne travaille pas : une où le parent non gardien est rémunéré au D1 (cas 8) et une où il est au D9 (cas 9).
- Une configuration où le salaire du parent gardien est plus élevé que celui du parent non gardien : salaire médian pour la mère contre 1<sup>er</sup> décile pour le père (cas 10).

Les quantiles de salaire des femmes et des hommes de 25 à 49 ans utilisés pour construire les cas-types sont estimés à partir des DADS.

Trois configurations familiales sont possibles : un, deux ou trois enfants. Les enfants sont supposés avoir au moins 3 ans, ce qui permet de ne pas traiter la question du mode de garde, et moins de 14 ans (tous comptent donc pour 0,3 unités de consommation).

Les parents sont locataires dans le secteur privé en zone 2.

Le montant de la CEEE versée par le parent non gardien est calculé en appliquant le barème indicatif de 2010 utilisé par la justice.

Nous considérons dans un premier temps la situation d'un couple séparé avec deux enfants. Chaque parent est supposé rémunéré au salaire médian respectif des hommes et des femmes âgés de 25 à 49 ans : le parent non gardien, le père, a un salaire mensuel de 1 900 € nets et le parent gardien, la mère, de 1 670 € nets (cas 3). Le barème indicatif de 2010 de la Chancellerie appliqué au revenu imposable du père donne un montant de pension alimentaire de 155 € par mois par enfant, soit 310 € par mois pour deux enfants (tableau 1).

**Tableau 1 : Impact de la prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociaux et fiscaux sur le revenu disponible du parent gardien – le cas d’un DVH classique avec deux enfants et des parents rémunérés au salaire médian**

	<b>Système actuel</b>	<b>Situation contrefactuelle :</b> la CEEE n’est pas prise en compte dans les barèmes sociaux et fiscaux	<b>Impact de la prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociaux et fiscaux</b>
Revenu d'activité (net)	1 670 €	1 670 €	0 €
+ Pension reçue	310 €	310 €	0 €
+ Prestations familiales	192 €	192 €	0 €
+ Aides au logement	72 €	162 €	- 90 €
+ Prime d'activité	0 €	208 €	-208 €
- Impôt sur le revenu	0 €	0 €	0 €
<b>= Revenu disponible</b>	<b>2 245 €</b>	<b>2 543 €</b>	<b>-299 €</b> <b>(96 % de la CEEE)</b>

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par le ministère de la justice.

Note : le parent gardien est locataire dans le secteur privé en zone 2 ; le parent non gardien a un droit de visite et d’hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total). Le parent gardien et le parent non gardien sont rémunérés au salaire médian respectivement des femmes et des hommes âgés de 25 à 49 ans (1 670 € et 1 900 € nets respectivement).

Lecture : avec le système actuel, le revenu disponible du parent gardien rémunéré au salaire médian des femmes est de 2 245 €. Il correspond à un revenu d’activité de 1 670 €, la CEEE versée par le parent non gardien (310 €), 192 € de prestations familiales et 72 € d’aides au logement. La prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociofiscaux réduit le revenu disponible de 299 € par rapport à la situation contrefactuelle dans laquelle la CEEE ne serait pas prise en compte, ce qui correspond à environ 96 % du montant de la CEEE.

Par rapport à la situation contrefactuelle (aucune prise en compte de la CEEE dans les barèmes des transferts sociaux et fiscaux), la prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociofiscaux n’a pas d’effet sur les prestations familiales perçues par le parent gardien (qui perçoit toujours l’allocation de rentrée scolaire – ARS – et les allocations familiales – AF – à taux plein) ni sur l’impôt sur le revenu à payer (le parent reste non imposable). En revanche, la prise en compte de la pension alimentaire dans les bases ressources servant au calcul des aides au logement (AL) et de la prime d’activité réduit le montant des premières de 90 € et de la seconde de 208 €<sup>90</sup>. Au total, la prise en compte de la CEEE dans les barèmes so-

<sup>90</sup> *A priori*, on s’attendrait à ce que la prime d’activité diminue exactement du montant de la CEEE puisque celle-ci est considérée comme un revenu hors activité et ne bénéficie donc pas d’un abattement. Or elle diminue moins. Cela tient au fait que, suite à la baisse des aides au logement, le forfait logement qui vient en déduction de la PA diminue de 90 € environ, ce qui réduit d’autant l’impact de la prise en compte de la CEEE sur le montant de la prime d’activité. Pour les ménages locataires bénéficiaires d’AL, le forfait logement qui vient en déduction du RSA et de la prime d’activité est le minimum entre le montant d’aide au logement perçu et un montant forfaitaire qui dépend de la taille de la famille. Pour une famille monoparentale avec deux enfants, ce montant forfaitaire est de 163,80 € en 2018. Si la CEEE n’était pas intégrée dans la base ressources des aides au logement, le montant d’aides au logement serait de 162 €

ciaux et fiscaux réduit le revenu disponible de la mère de 299 €, soit environ 96 % du montant de la CEEE (310 €).

Du côté des parents non gardiens, débiteurs de la pension alimentaire, la CEEE versée est prise en considération pour le calcul de certains transferts sociaux et fiscaux :

- elle est déductible du revenu imposable à l'IR<sup>91</sup> ;
- elle est déductible des ressources prises en compte pour le calcul des aides au logement et des prestations familiales éventuelles (base ressources Caf) ;
- elle est en général également déduite du revenu de référence pris en compte pour le calcul des frais de cantine et d'accueil périscolaire, ainsi que pour le chèque énergie ou les tarifs sociaux (transport notamment) puisque ce revenu de référence est le plus souvent soit le revenu imposable à l'IR, soit la base ressources Caf.

En revanche, et cela constitue une asymétrie par rapport au parent gardien, la CEEE versée n'est pas déductible des ressources prises en compte pour le calcul du RSA et de la prime d'activité.

Cette prise en compte partielle permet dans la plupart des situations au parent non gardien de ne pas supporter l'intégralité du coût de la CEEE. Dans notre exemple d'un couple séparé avec deux enfants avec un DVH classique pour le parent non gardien et où les parents sont rémunérés au salaire médian, la prise en compte de la CEEE dans les transferts sociaux et fiscaux réduit de 28 % le coût de la CEEE (86 € sur les 310 € de CEEE) pour le parent non gardien (le père) par rapport à la situation contrefactuelle où elle ne serait pas prise en compte (tableau 2).

---

de même que le forfait logement pour le RSA. Mais la CEEE étant prise en compte, les aides au logement, et partant le forfait logement, ne s'élèvent qu'à 72 €, soit une baisse de 90 €.

<sup>91</sup> À noter qu'en cas de résidence alternée, si les parts fiscales sont partagées entre les parents, la CEEE versée n'est pas déduite du revenu imposable.

**Tableau 2 : Impact de la prise en compte de la CEEE sur le revenu disponible du parent non gardien (débiteur) – le cas d’un DVH classique avec deux enfants et des parents rémunérés au salaire médian**

	<b>Système actuel</b>	<b>Situation contrefactuelle :</b> la CEEE n’est pas prise en compte dans les barèmes sociaux et fiscaux	<b>Impact de la prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociaux et fiscaux</b>
Revenu d'activité (net)	1 900 €	1 900 €	0 €
- Pension versée	- 310 €	- 310 €	0 €
+ Aides au logement	0 €	0 €	0 €
+ Prime d'activité	0 €	0 €	0 €
- Impôt sur le revenu	- 42 €	- 128 €	86 €
<b>= Revenu disponible</b>	<b>1 548 €</b>	<b>1 462 €</b>	<b>+ 86 € (28 % de la CEEE)</b>

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par la justice.

Note : le parent non gardien est locataire dans le secteur privé en zone 2 ; il a un droit de visite et d’hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total). Le parent gardien et le parent non gardien sont rémunérés au salaire médian respectivement des femmes et des hommes âgés de 25 à 49 ans (1 670 et 1 900 € nets respectivement).

Lecture : avec le système actuel, le revenu disponible du parent débiteur rémunéré au salaire médian est de 1 548 €. Il correspond à un revenu d’activité de 1 900 € dont on déduit la CEEE versée et 42 € d’impôt. Par rapport à la situation contrefactuelle dans laquelle la CEEE ne serait pas prise en compte pour les transferts sociaux et l’impôt sur le revenu, la prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociofiscaux augmente le revenu disponible de 86 € (grâce à une baisse de l’impôt sur le revenu) et réduit d’autant le coût de la pension alimentaire (ce qui correspond à environ 28 % du montant de la CEEE).

Les barèmes des transferts sociaux et de l’impôt sur le revenu tiennent compte du nombre d’enfants et du niveau de revenu de chacun des parents. Par conséquent, l’impact de la prise en compte de la CEEE dans les barèmes va également dépendre de ces deux dimensions. Le tableau 3 présente les effets agrégés de la prise en compte de la CEEE dans le calcul des transferts sociaux et fiscaux pour différentes configurations de niveaux de salaire des deux parents et différentes configurations familiales dans le cas d’un DVH classique<sup>92</sup>. Il décrit :

- la variation de revenu disponible pour le parent non gardien (le père dans les cas types) induite par la déduction de la CEEE de ses revenus imposables et de ses ressources prises en compte pour les aides au logement ;
- la variation de revenu disponible pour le parent gardien (la mère dans les cas-types) liée à la prise en compte de la CEEE dans ses revenus imposables et dans les bases ressources des prestations sociales ;
- la variation de la somme des revenus disponibles des deux parents, qui correspond aussi au total des transferts sociofiscaux.

<sup>92</sup> Le tableau A1 figurant en annexe précise, pour chacun des parents, les causes de cette variation de revenu disponible.

**Tableau 3 : Impact de la prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociaux et fiscaux en fonction du niveau de revenu d'activité de chaque parent et de la configuration familiale en supposant que le parent créancier est la mère**

Niveau des rémunérations des deux parents	Cas 1 : deux parents au D1 mère : 1 180€ nets père : 1 280€ nets			Cas 2 : deux parents au Q1 mère : 1 360€ nets père : 1 510€ nets			Cas 3 : deux parents au salaire médian mère : 1 670€ nets père : 1 900€ nets			Cas 4 : deux parents au Q3 mère : 2 200€ nets père : 2 600€ nets			Cas 5 : deux parents au D9 mère : 3 110€ nets père : 3 730€ nets		
	* Nombre d'enfants	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Montant de la CEEE	98 €	168 €	219 €	129 €	221 €	288 €	182 €	310 €	405 €	277 €	471 €	615 €	429 €	731 €	954 €
Δ Revenu disponible du parent non gardien (père)	0 €	11 €	30 €	25 €	32 €	32 €	61 €	86 €	105 €	58 €	86 €	106 €	129 €	219 €	286 €
Δ Revenu disponible du parent gardien (mère)	-130 €	-216 €	-274 €	-165 €	-285 €	-282 €	-182 €	-299 €	-190 €	-188 €	-172 €	-132 €	-60 €	-116 €	-127 €
<b>Δ Somme des revenus disponibles</b>	<b>-130 €</b>	<b>-206 €</b>	<b>-244 €</b>	<b>-139 €</b>	<b>-252 €</b>	<b>-249 €</b>	<b>-121 €</b>	<b>-212 €</b>	<b>-85 €</b>	<b>-130 €</b>	<b>-86 €</b>	<b>-26 €</b>	69 €	103 €	159 €
Niveau des rémunérations des deux parents	Cas 6 : Parent créancier (mère) au D1 et parent débiteur (père) au salaire médian			Cas 7 : Parent créancier (mère) au salaire médian et parent débiteur (père) au D9			Cas 8 : Parent créancier (mère) sans revenu et parent débiteur (père) au D1			Cas 9 : Parent créancier (mère) sans revenu et parent débiteur (père) au D9			Cas 10 : Parent créancier (mère) au salaire médian et parent débiteur (père) au D1		
	* Nombre d'enfants	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2
Montant de la CEEE	182 €	310 €	405 €	429 €	731 €	954 €	98 €	168 €	219 €	429 €	731 €	954 €	98 €	168 €	219 €
Δ Revenu disponible du parent non gardien (père)	61 €	86 €	105 €	129 €	219 €	286 €	0 €	11 €	30 €	129 €	219 €	286 €	0 €	11 €	0 €
Δ Revenu disponible du parent gardien (mère)	-241 €	-401 €	-380 €	-60 €	-116 €	-127 €	-98 €	-168 €	-219 €	-429 €	-719 €	-653 €	-98 €	-168 €	-144 €
<b>Δ Somme des revenus disponibles</b>	<b>-180 €</b>	<b>-314 €</b>	<b>-275 €</b>	69 €	103 €	159 €	<b>-98 €</b>	<b>-157 €</b>	<b>-189 €</b>	<b>-300 €</b>	<b>-500 €</b>	<b>-367 €</b>	<b>-98 €</b>	<b>-157 €</b>	<b>-144 €</b>

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par la justice.

Note : les parents sont locataires dans le secteur privé en zone 2 ; le parent non gardien a un droit de visite et d'hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total).

Lecture : lorsque les deux parents ont un salaire correspondant au D1 (1 180 et 1 280 € respectivement pour le parent non gardien et le parent gardien) et ont deux enfants, le barème indicatif de la chancellerie fixe le montant de la CEEE à 168 €. La prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociaux et fiscaux augmente de 11 € le revenu disponible du parent débiteur (père dans les calculs sur cas-types), réduit de 216 € celui du parent créancier (mère dans les calculs sur cas-types) et réduit d'environ 206 € le revenu disponible total des deux parents.

(1) Sont indiquées en bleu les situations dans lesquelles le revenu disponible de la mère diminue au moins autant que le montant de la CEEE.

(2) Sont indiquées en rouge les situations dans lesquelles le revenu disponible total des deux parents diminue, ce qui équivaut à une baisse des dépenses sociales nettes d'impôt.

Par rapport à une situation où la CEEE ne serait pas prise en compte dans le calcul des transferts sociaux et fiscaux, sa prise en compte augmente le revenu disponible du parent non gardien dans quasiment toutes les situations étudiées, et réduit celui du parent gardien dans toutes les situations étudiées

Du côté du parent débiteur, la prise en compte de la CEEE versée augmente le montant des aides au logement si son revenu est faible (inférieur à environ 1 450 € avec un enfant, 1 550 € avec deux et 1 650 € avec trois), avec des répercussions possibles sur le montant de la prime d'activité. Lorsque le parent non gardien est imposable avant déduction de la CEEE (revenu supérieur à 1 350 € environ), la déduction de la CEEE du revenu imposable entraîne une baisse de l'impôt sur le revenu à acquitter (tableau A2, annexe). Pour toutes les configurations familiales et tous les niveaux de revenus, le revenu disponible du parent débi-

teur est plus élevé (ou égal) quand la CEEE est prise en compte dans les barèmes sociofiscaux que quand elle ne l'est pas.

Du côté du parent créancier, la prise en compte de la CEEE reçue :

- réduit le montant des aides au logement et des prestations familiales sous condition de ressources si son revenu d'activité est inférieur à environ 1 850 € avec un enfant, 2 200 € avec deux et 2 700 € avec trois, avec des répercussions possibles à la hausse sur le RSA et la prime d'activité (tableau A2, annexe) ;
- réduit le montant du RSA si les revenus d'activité sont très faibles (inférieurs à environ 700 € avec un ou deux enfants et 600 € avec trois) en raison du calcul différentiel du RSA<sup>93</sup> ;
- réduit le montant de la prime d'activité si les revenus d'activité sont inférieurs au point de sortie (environ 2 550 € avec un enfant, 2 600 € avec deux et 1 900 € avec trois), également en raison du calcul différentiel de cette prestation ;
- augmente le montant de l'impôt sur le revenu si les revenus d'activité sont suffisamment élevés pour que le parent créancier soit imposable (soit environ 2 250 € avec un enfant, 2 700 € avec deux et 3 600 € avec trois).

Au total, pour toutes les configurations familiales et tous les niveaux de revenus, le revenu disponible du parent gardien est plus faible quand la CEEE est prise en compte dans les barèmes sociofiscaux que quand elle ne l'est pas, et l'écart est souvent important. Dans de nombreux cas, la baisse de revenu disponible du fait de la prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociofiscaux atteint ou excède même le montant de la pension alimentaire (cases en bleu dans le tableau 3). Dans ces cas-là, le parent gardien perd plus de 1 € de prestation par euro de CEEE perçu ce qui induit une baisse de son revenu disponible. Cela se produit en particulier lorsque la mère a des revenus faibles et que le montant de la CEEE n'est pas trop élevé : la prise en compte de la CEEE dans les barèmes réduit d'autant le montant du RSA ou de la prime d'activité de la mère (calcul différentiel) qui subit en outre une diminution des aides au logement. Les pertes restent importantes pour des revenus relativement élevés, par exemple 172 € pour une mère avec deux enfants au 3<sup>e</sup> quartile de salaires des femmes âgées de 25 à 49 ans (2 200 € nets par mois), car la prime d'activité est versée pour des revenus d'activité nettement supérieurs à ce niveau de rémunération lorsqu'elles ont un ou deux enfants à charge et entre la médiane et le 3<sup>e</sup> quartile lorsqu'elles en ont trois (environ 2 550 € avec un enfant, 2 600 € avec deux et 1 900 € avec trois).

Au total, la prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociaux et fiscaux réduit dans la plupart des situations le total des transferts sociaux et fiscaux nets d'impôt versés aux deux parents et donc la somme de leurs revenus disponibles (cases en rouge dans le tableau 3). La somme des revenus disponibles n'est plus élevée que lorsque le parent non gardien a un salaire élevé (supérieur au 9<sup>e</sup> décile) et que le parent gardien a un salaire supérieur au salaire médian.

---

<sup>93</sup> Le RSA et la prime d'activité reposent sur le principe de subsidiarité de ces prestations à l'égard des autres revenus d'un ménage. Ces prestations visent à compléter des revenus personnels insuffisants pour permettre au revenu disponible d'un ménage d'atteindre *a minima* un niveau de revenu garanti qui dépend de sa configuration familiale, ce qui implique un calcul différentiel entre le niveau du revenu garanti et celui des ressources propres du ménage.



**Du fait des interactions entre la CEEE reçue par le parent gardien et les transferts sociaux et fiscaux, la perception de la CEEE peut se traduire par une baisse des prestations sociales supérieure au montant de CEEE reçue et *in fine* aboutir à une diminution du revenu disponible du parent gardien, résultat paradoxal puisque le versement de la CEEE est supposé améliorer le niveau de vie des enfants. Ce résultat est d'autant plus paradoxal qu'il concerne les parents gardiens ayant les revenus les plus bas.** Le mécanisme le plus important par lequel la prise en compte de la CEEE aboutit à réduire le revenu disponible du parent gardien est le calcul différentiel du RSA ou de la prime d'activité combiné avec la baisse des prestations sous conditions de ressources (aides au logement principalement).

## 2. À MONTANT IDENTIQUE, L'ASF EST PREFERABLE A LA CEEE POUR LE PARENT GARDIEN

Si le parent non gardien ne paye pas la pension alimentaire due, le parent gardien peut percevoir l'allocation de soutien familial (ASF). Cette prestation, versée par la Caf sous condition d'isolement, est de 115 € par enfant.

La CEEE et l'ASF ne sont pas prises en compte de façon équivalente dans le calcul des transferts sociaux et fiscaux. L'ASF n'est incluse ni dans le revenu imposable, ni dans les bases ressources des aides au logement et des prestations familiales, et n'est que partiellement incluse dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité. En effet, alors que le montant d'ASF par enfant est de 115 € environ, seulement 92 € par enfant sont pris en compte pour le calcul du RSA et de la prime d'activité (montant correspondant à l'ASF avant la revalorisation progressive débutée en 2015).

A droit de visite et d'hébergement identique, il en résulte une inégalité entre les parents gardiens qui perçoivent une CEEE et ceux qui touchent l'ASF, par exemple parce que leur dossier est en cours d'instruction ou que leur ex-conjoint, bien qu'exerçant son DVH classique, est jugé hors d'état. Ainsi, le revenu disponible d'une mère ayant deux enfants et rémunérée au premier décile des salaires (environ le smic) est plus élevé de 113 € si elle perçoit l'ASF plutôt qu'une CEEE de même montant (tableau 4). Cette différence de traitement peut également concerner un même parent gardien au cours du temps : s'il perçoit l'ASF durant les démarches de recouvrement, son revenu va baisser lorsque la CEEE, pourtant d'un même montant, commencera à être recouvrée.

Prenons garde tout de même à ne pas déduire de ce tableau que des parents gardiens, notamment des mères, véritablement isolés et devant s'occuper seuls de leur enfant sont dans une situation matérielle plus enviable que des parents gardiens recevant une CEEE du montant de l'ASF. En effet, ces derniers n'ont pas la pleine charge de leurs enfants puisque le parent non gardien s'en occupe environ 25 % du temps, ce qui réduit les charges pour le parent non gardien.



**Tableau 4 : Revenu disponible des parents gardiens percevant l'ASF ou une CEEE de même montant – quelques cas types avec deux enfants et un DVH classique**

	Parent créditrice (mère) rémunéré au niveau du D1			Parent créditrice (mère) rémunéré au salaire médian			Parent créditrice (mère) rémunéré au niveau du D		
	Avec CEEE du montant de l'ASF (1)	Avec ASF (2)	(1)-(2)	Avec CEEE du montant de l'ASF (2)	Avec ASF (2)	(1)-(2)	Avec CEEE du montant de l'ASF (1)	Avec ASF (2)	(1)-(2)
Revenu d'activité	1 180 €	1 180 €	0 €	1 670 €	1 670 €	0 €	3 110 €	3 110 €	0 €
Pension alimentaire reçue	231 €	0 €	231 €	231 €	0 €	231 €	231 €	0 €	231 €
ASF	0 €	231 €	- 231 €	0 €	231 €	- 231 €	0 €	231 €	- 231 €
Prestations familiales	192 €	192 €	0 €	192 €	192 €	0 €	131 €	131 €	0 €
Aides au logement	238 €	305 €	- 67 €	95 €	162 €	- 67 €	0 €	0 €	0 €
RSA et prime d'activité	166 €	212 €	- 46 €	45 €	24 €	21 €	0 €	0 €	0 €
Impôt sur le revenu	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	- 145 €	- 99 €	- 46 €
<b>Revenu disponible</b>	<b>2 007 €</b>	<b>2 120 €</b>	<b>- 113 €</b>	<b>2 233 €</b>	<b>2 279 €</b>	<b>- 46 €</b>	<b>3 327 €</b>	<b>3 373 €</b>	<b>- 46 €</b>

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par la justice.

Note : il est fait l'hypothèse que la CEEE est du même montant que l'ASF (soit 115 € environ par enfant) ; le parent gardien est locataire dans le secteur privé en zone 2 ; le parent non gardien a un droit de visite et d'hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total).

Lecture : avec deux enfants, lorsque le salaire du parent gardien (la mère) est au niveau du D1 (1 180 € nets par mois) et que le montant de la pension reçue est au niveau de l'ASF, son revenu disponible est de 2 007 € : 1 180 € de revenus d'activité complétés par 192 € de prestations familiales, 238 € d'aides au logement et 166 € de prime d'activité. Si le parent gardien ne percevait plus de CEEE mais bénéficiait de l'ASF son revenu disponible serait de 2 120 €, soit 113 € de plus.

### 3. LA CEEE EST PRISE EN COMPTE DE FAÇON ASYMETRIQUE ENTRE LE PARENT GARDIEN (CREANCIER DE LA CEEE) ET LE PARENT NON GARDIEN (DEBITEUR) POUR LE CALCUL DU RSA ET DE LA PRIME D'ACTIVITE

Dans le cas du RSA et de la prime d'activité (PA), la CEEE est considérée différemment pour le parent gardien et le parent non gardien. Alors que la CEEE reçue est prise en compte comme une ressource dans le calcul des droits au RSA ou à la prime d'activité du parent gardien selon le principe de subsidiarité, le parent non gardien qui la verse ne peut pas la déduire de ses revenus pris en compte pour le calcul de ces mêmes prestations. La CEEE est donc « comptée deux fois ».

Considérons le cas de parents séparés avec deux enfants, la mère ayant la garde des enfants et le père un DVH classique. Le tableau 5 illustre l'impact sur le revenu disponible du parent gardien qu'aurait la prise en compte du versement de la CEEE dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité pour cette configuration familiale.

**Tableau 5 : Impact sur le revenu disponible du parent non gardien (débitéur de la CEEE) qu'aurait la prise en compte du versement de la CEEE dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité – quelques cas types avec deux enfants et un DVH classique**

	Parent débiteur (père) rémunéré au niveau du D1			Parent débiteur (père) rémunéré au salaire médian			Parent débiteur (père) rémunéré au niveau du D9		
	Système actuel (1)	CEEE déduite des bases ressources RSA et PA (2)	Impact de la non déduction de la CEEE des bases ressources (1)-(2)	Système actuel (1)	CEEE déduite des bases ressources RSA et PA (2)	Impact de la non déduction de la CEEE des bases ressources (1)-(2)	Système actuel (1)	CEEE déduite des bases ressources RSA et PA (2)	Impact de la non déduction de la CEEE des bases ressources (1)-(2)
Revenu d'activité (net)	1 280 €	1 280 €	0 €	1 900 €	1 900 €	0 €	3 730 €	3 730 €	0 €
Pension alimentaire versée	-168 €	-168 €	0 €	-310 €	-310 €	0 €	-731 €	-731 €	0 €
Aides au logement	78 €	78 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
RSA et prime d'activité	146 €	314 €	-168 €	0 €	281 €	-281 €	0 €	0 €	0 €
Impôt sur le revenu	0 €	0 €	0 €	-42 €	-42 €	0 €	-330 €	-330 €	0 €
<b>Revenu disponible</b>	<b>1 336 €</b>	<b>1 503 €</b>	<b>-168 €</b>	<b>1 548 €</b>	<b>1 829 €</b>	<b>-281 €</b>	<b>2 669 €</b>	<b>2 669 €</b>	<b>0 €</b>

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par la justice.

Note : le parent non gardien est locataire dans le secteur privé en zone 2 ; il a un droit de visite et d'hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total).

Lecture : avec le système actuel, le revenu disponible du parent débiteur rémunéré au salaire médian est de 1 548 €. Il correspond à un revenu d'activité de 1 900 € dont on déduit la CEEE versée et 42 € d'impôt. Si la CEEE versée était déduite des bases ressources pour le calcul du RSA et de la prime d'activité, son revenu disponible serait de 1 829 €, soit 281 € de plus.

Dans le cas où le parent non gardien (père) est rémunéré au 1<sup>er</sup> décile de salaire, il verse une CEEE de 168 €. Si le versement de la CEEE était pris en compte dans le calcul de la prime d'activité, le revenu disponible du père serait supérieur de 168 € (soit le montant de la CEEE) par rapport au système actuel, car la prime d'activité augmenterait exactement de ce montant. La CEEE ne coûterait alors rien au parent non gardien. Dans le cas où le parent non gardien (père) est rémunéré au salaire médian, il verse une CEEE de 310 €. Si le versement de la CEEE était pris en compte dans le calcul de la prime d'activité, le revenu disponible du père serait supérieur de 281 € par rapport au système actuel, car la prime d'activité augmenterait exactement de ce montant. Le versement de la CEEE ne coûterait in fine que 29 € au parent débiteur. Par rapport à la situation actuelle, la prise en compte de la CEEE dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité augmenterait donc fortement l'incitation pour le parent gardien à verser la pension alimentaire, le coût de ce versement étant très réduit grâce à la hausse du RSA et/ou de la prime d'activité.

Rappelons que, à l'inverse, du côté du parent gardien, dans de nombreux cas, la perception de la pension alimentaire augmente faiblement le revenu disponible, voire le fait baisser, en raison de la baisse des montants de prime d'activité et d'aides au logement.

#### 4. LA NECESSITE D'UNE REFORME

La mise en évidence de ces incohérences souligne la nécessité d'une réforme du traitement de la CEEE par le système sociofiscal. Une première piste serait de considérer la CEEE non plus comme un transfert de revenu entre ménages mais comme une participation de la part du parent non gardien aux dépenses pour ses enfants qui, à ce titre, doit être exclue du calcul des transferts sociaux et fiscaux. Cette option, qui modifierait en profondeur le système, sera explorée dans un premier temps. Nous envisagerons ensuite une réforme moins radicale qui, tout en conservant une vision de la CEEE comme un transfert de revenu, donne davantage d'intérêt financier à la perception de la CEEE du point de vue du parent créancier d'abord, mais aussi du point de vue du revenu disponible total des parents et donc du niveau de vie des enfants.

Dans toutes ces réformes, il sera nécessaire de repenser la prise en compte de l'ASF dans le calcul des transferts sociaux. Actuellement, l'ASF reçue n'est prise en compte que dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité et pour seulement 80 % de son montant<sup>94</sup>. En cohérence avec les réformes envisagées, l'ASF, qui peut être considérée comme une CEEE de substitution en cas d'absence ou de défaillance d'un conjoint débiteur, ne devra plus être prise en compte dans ces bases ressources.

## **II. REFORME 1 : LA CEEE CONSIDEREE COMME UNE PARTICIPATION AUX DEPENSES POUR LES ENFANTS EST NON PRISE EN COMPTE DANS LES BAREMES SOCIAUX ET FISCAUX, ET LES PRESTATIONS SOCIALES ET LES PARTS FISCALES SONT PARTAGEES**

Nous évaluons ici, sur la base des cas types utilisés précédemment, une réforme renversant le point de vue sur le rôle des CEEE et la prise en compte de la charge d'enfants pour les parents gardiens et non gardiens. Comme nous l'avons vu, dans le cas d'une garde exclusive ou classique, le système sociofiscal actuel considère la CEEE comme un transfert de revenu entre ménages pour le calcul de la plupart des prélèvements et des prestations sociales. Il suppose également qu'une fois la CEEE versée, la charge des enfants est assumée exclusivement par le parent gardien qui seul peut prétendre à des demi-parts fiscales pour enfants à charge, à des prestations familiales ou à des suppléments de prestations sociales pour enfant à charge<sup>95</sup>.

La réforme 1 proposée ici considère au contraire la CEEE comme une participation du parent non gardien aux dépenses pour ses enfants. C'est le choix qui a été retenu au Canada notamment. Si la CEEE n'est pas un transfert de revenu, elle ne doit être prise en

---

<sup>94</sup> En cas de perception d'une ASF différentielle pour une pension inférieure à 80 % du montant de l'ASF, on inclut dans les bases ressources uniquement la différence entre 80 % de l'ASF et la CEEE. Si la CEEE est comprise entre 80 % de l'ASF et le montant de l'ASF, l'ASF différentielle n'est pas prise en compte dans les bases ressources.

<sup>95</sup> La situation est différente en cas de résidence alternée. Un partage des parts fiscales ou de certaines prestations (allocations familiales, aides personnelles au logement) est possible. Si les parts fiscales sont partagées entre les parents, la CEEE éventuellement versée n'est pas déduite du revenu imposable du parent débiteur.

considération ni dans les revenus imposables des parents, ni dans les ressources servant à l'attribution et au calcul des prestations sociales. La réforme 1 supprime ainsi toutes les incohérences du traitement actuel de la CEEE par le système sociofiscal. Parallèlement, si l'on reconnaît une charge d'enfant pour le parent non gardien, cela doit se traduire par un partage des demi-parts fiscales. La reconnaissance du partage de la charge d'enfants entre les parents pourrait également conduire à un certain partage des prestations sociales, bien que ce point soit plus discutable<sup>96</sup>.

Dans une situation de DVH classique accordé au parent non gardien (débitéur de CEEE), nous simulons ici une réforme allant jusqu'au bout de la logique de participation aux dépenses, c'est à dire prévoyant un partage non seulement des parts fiscales mais aussi des prestations familiales et sociales. Les modalités de prise en compte des enfants dans le calcul des transferts seraient différentes pour l'impôt sur le revenu et pour les prestations familiales et sociales. Plus précisément :

- la CEEE n'est plus prise en compte dans aucun calcul de transferts sociaux et fiscaux ; en cohérence, l'ASF est également exclue des bases ressources du RSA et de la prime d'activité ;
- les demi-parts fiscales liées à la charge d'enfant sont partagées entre les deux parents qui bénéficient donc chacun de 0,25 part par enfant pour les deux premiers puis de 0,5 part par enfant pour les suivants. En revanche, la demi-part pour parent isolé n'est pas partagée mais revient au seul parent gardien, s'il est isolé (encadré 2) ;
- la charge d'enfants est supposée partagée entre les deux parents pour le calcul des transferts sociaux au prorata du temps de garde ( $\frac{3}{4}$  pour le parent gardien et  $\frac{1}{4}$  pour le parent non-gardien) :
  - prestations familiales (PF) : on calcule pour chaque parent les PF auquel il aurait droit s'il avait la garde exclusive des enfants (en tenant compte de leur propre revenu respectif pour les prestations dégressives et/ou sous condition de ressource), puis on proratisé ce montant par le temps de garde (à savoir  $\frac{1}{4}$  pour le parent débiteur et  $\frac{3}{4}$  pour le parent créancier),
  - RSA et prime d'activité (PA) : on calcule pour chaque parent les montants de RSA et de prime d'activité en proratisant par le temps de garde les suppléments de montants forfaitaires pour enfant à charge. Par exemple, pour un parent isolé, le premier enfant en pleine charge accroît le montant forfaitaire de 50 %. Dans notre scénario, il accroît ce montant forfaitaire de  $0,75 \times 50\%$  pour le parent créancier (soit 37,5 %) et de  $0,25 \times 50\%$  (soit 12,5 %) pour le parent débiteur,
  - aides au logement (AL) : on calcule pour chaque parent le montant d'AL sans enfant à charge et avec les enfants en pleine charge pour en déduire un supplément enfant<sup>97</sup>. Ce supplément enfant est ensuite proratisé par le temps de garde (à savoir  $\frac{1}{4}$  pour le parent débiteur et  $\frac{3}{4}$  pour le parent créancier).

---

<sup>96</sup> Pour une discussion plus approfondie de la question du partage des prestations sociales, voir la partie III « Faut-il partager les prestations sociales en cas de résidence alternée et si oui comment ? ».

<sup>97</sup> La charge d'enfant intervient à plusieurs niveaux dans le calcul des aides et il serait trop compliqué de procéder comme pour le RSA et la prime d'activité.

## Encadré 2 - Explicitation des hypothèses retenues pour la réforme 1

### ***Pour le calcul du quotient familial (QF) :***

Le principe du quotient familial est que, pour calculer son taux d'imposition, chaque contribuable divise son revenu imposable par un nombre de parts lié à sa situation familiale. Dans le cas d'un couple, chaque conjoint compte pour 1, les deux premiers enfants pour 0,5 chacun et les suivants pour 1 chacun ; dans le cas d'une famille monoparentale s'y rajoute une demi-part si le parent est seul, séparé ou divorcé, et une part s'il est veuf.

Au titre de son obligation alimentaire, chaque parent (gardien ou non gardien) doit assumer sa part des dépenses relatives au coût d'entretien et d'éducation de ses enfants, calculée après prise en compte des éventuelles inégalités de ressources entre les deux parents. Le parent gardien assumant au quotidien l'essentiel de ces dépenses, la CEEE correspond aux remboursements que doit effectuer le parent non gardien des dépenses avancées pour son compte par le parent gardien ; le calcul prend en compte le temps passé par les enfants chez chacun de leurs parents<sup>98</sup> (en principe  $\frac{3}{4}$  et  $\frac{1}{4}$  dans le cas d'une garde classique). Au terme de ce processus, s'il est effectivement respecté (CEEE payée notamment), la charge de leurs enfants commune est répartie en principe à égalité entre les deux parents. En termes d'impôts sur le revenu, cela veut dire que chacun des parents assume la moitié de la charge de ses enfants et doit bénéficier, en nombre de parts, de la moitié des parts relatives à chaque enfant commun (hors supplément pour familles monoparentales qui est d'une autre nature). C'est ce qui explique que ce soit la règle retenue en cas de garde alternée : « quand la charge d'un enfant est partagée de façon équivalente entre les deux parents, chacun peut bénéficier de la moitié du quotient »<sup>99</sup> ; c'est le cas si l'on retient le raisonnement ci-dessus concernant la CEEE (consistant à ne plus la considérer comme un transfert de revenu).

Reste le devenir de la demi part pour famille monoparentale qui, liée au fait d'élever seul(e) son enfant, doit rester au parent concerné.

Ainsi, si l'on considère que la CEEE est une dépense du parent non gardien pour ses enfants et non un transfert de revenus au parent gardien, il est logique que la règle pour le QF soit de 0,25 part par enfant pour les deux premiers enfants, 0,5 part par enfant pour les suivants, + 0,5 part pour le parent gardien s'il est isolé.

### ***Pour le calcul des prestations sociales :***

Celles-ci sont une aide accordée par la collectivité pour l'entretien des enfants. Deux raisonnements sont possibles dans ce cas :

- soit on considère que cette aide vise à prendre en compte une partie du coût d'entretien et d'éducation de ses enfants pour chaque parent, et l'on devrait raisonner comme ci-dessus en comptant chaque enfant pour moitié pour chacun de ses parents ;
- soit on considère que c'est une aide supplémentaire pour la prise en charge des dépenses quotidiennes, et la règle de répartition devrait être plutôt alors selon la part des dépenses assumées par chacun, que l'on approxime avec le temps de présence ( $\frac{3}{4}$ ,  $\frac{1}{4}$ ).

C'est cette seconde option qui a été retenue ici.

<sup>98</sup> Barème de référence utilisé par les magistrats.

<sup>99</sup> [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr), partie « quotient familial ».

Les résultats détaillés de la réforme 1 sont présentés dans le tableau 6 dans le cas de parents séparés avec deux enfants (le parent non gardien bénéficiant d'un DVH classique) et pour trois configurations de niveaux de salaire des parents (cas 1, 3 et 5).

**Tableau 6 : Impact sur les revenus disponibles des deux parents de la réforme 1 (non prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociaux et fiscaux et partage des prestations et des parts fiscales) – quelques cas-types avec deux enfants et un DVH classique**

	<b>Cas 1 : deux parents au D1</b> Parent gardien (mère) : 1 180 € Parent non gardien (père) : 1 280 €			<b>Cas 3 : deux parents au salaire médian</b> Parent gardien (mère) : 1 670 € Parent non gardien (père) : 1 900 €			<b>Cas 5 : deux parents au D9</b> Parent gardien (mère) : 3 110 € Parent non gardien (père) : 3 730 €		
	Avec le système actuel (A)	En supposant que la CEEE n'est pas prise en compte mais que la charge d'enfants est partagée (B)	B-A	Avec le système actuel (A)	En supposant que la CEEE n'est pas prise en compte mais que la charge d'enfants est partagée (B)	B-A	Avec le système actuel (A)	En supposant que la CEEE n'est pas prise en compte mais que la charge d'enfants est partagée (B)	B-A
<b>Parent non gardien débiteur de la CEEE (père)</b>									
Revenu d'activité	1 280 €	1 280 €	0 €	1 900 €	1 900 €	0 €	3 730 €	3 730 €	0 €
Pension versée	-168 €	-168 €	0 €	-310 €	-310 €	0 €	-731 €	-731 €	0 €
Prestations familiales	0 €	48 €	48 €	0 €	48 €	48 €	0 €	33 €	33 €
Aides au logement	78 €	80 €	2 €	0 €	24 €	24 €	0 €	0 €	0 €
RSA et prime d'activité	146 €	200 €	54 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Impôt sur le revenu	0 €	0 €	0 €	-42 €	-22 €	19 €	-330 €	-399 €	-69 €
<b>Revenu disponible</b>	<b>1 336 €</b>	<b>1 440 €</b>	<b>104 €</b>	<b>1 548 €</b>	<b>1 639 €</b>	<b>91 €</b>	<b>2 669 €</b>	<b>2 633 €</b>	<b>-6 €</b>
<b>Parent gardien créancier de la CEEE (mère)</b>									
Revenu d'activité	1 180 €	1 180 €	0 €	1 670 €	1 670 €	0 €	3 110 €	3 110 €	0 €
Pension reçue	168 €	168 €	0 €	310 €	310 €	0 €	731 €	731 €	0 €
Prestations familiales	255 €	207 €	-48 €	192 €	144 €	-48 €	131 €	98 €	-33 €
Aides au logement	256 €	242 €	-14 €	72 €	122 €	50 €	0 €	0 €	0 €
RSA et prime d'activité	212 €	343 €	131 €	0 €	154 €	154 €	0 €	0 €	0 €
Impôt sur le revenu	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	-215 €	-170 €	45 €
<b>Revenu disponible</b>	<b>2 071 €</b>	<b>2 140 €</b>	<b>69 €</b>	<b>2 245 €</b>	<b>2 400 €</b>	<b>155 €</b>	<b>3 757 €</b>	<b>3 770 €</b>	<b>12 €</b>
<b>Somme des revenus disponibles</b>	<b>3 407 €</b>	<b>3 580 €</b>	<b>173 €</b>	<b>3 793 €</b>	<b>4 040 €</b>	<b>247 €</b>	<b>6 427 €</b>	<b>6 402 €</b>	<b>-24 €</b>

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par la justice.

Note : les parents sont locataires dans le secteur privé en zone 2 ; le parent non gardien a un droit de visite et d'hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total).



Lecture : avec le système actuel, le revenu disponible du parent gardien (mère) rémunéré au salaire médian est de 2 245 €. Il correspond à un revenu d'activité net de 1 670 €, la CEEE versée par le parent non gardien pour les deux enfants (310 €), 192 € de prestations familiales et 72 € d'aides au logement. La non prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociofiscaux associée à un partage des avantages familiaux des transferts sociaux et fiscaux augmenterait son revenu disponible de 155 €, la perte d'une partie des prestations familiales et des suppléments enfants de prime d'activité et d'aides au logement étant plus que compensée par la non prise en compte de la CEEE comme un revenu.

- *L'impact de la réforme 1 pour le parent gardien (créancier de la CEEE) :*
  - d'un côté, la non prise en compte de la CEEE reçue dans les bases ressources conduit à une hausse des prestations sociales (prestations familiales, aides au logement, RSA, prime d'activité), mais, d'un autre côté, cette hausse est compensée, plus ou moins et de façon variable selon le niveau de revenu, par la baisse du montant de ces prestations liée à leur partage avec le parent non gardien. Les parents gardiens qui gagnent le plus à cette réforme sont ceux qui peuvent bénéficier au mieux de la prime d'activité (par exemple ceux rémunérés au salaire médian) ;
  - pour des parents gardiens imposables ayant des revenus élevés (D9), la non prise en compte de la CEEE reçue dans le revenu imposable fait plus que compenser l'effet du partage des parts fiscales, pour aboutir à une baisse d'impôt.

Au total, pour un parent gardien avec deux enfants, la réforme 1 améliore le revenu disponible dans toutes les situations étudiées : + 69 € (+ 3,3 %) pour une rémunération au niveau du D1 ; + 155 € (+ 6,9 %) pour un salaire médian ; + 12 € (+ 0,3 %) pour une rémunération au niveau du D9.

- *L'impact de la réforme 1 pour le parent non gardien (débiteur de la CEEE) :*
  - la non prise en compte de la CEEE versée pour le calcul des prestations sous condition de ressources réduit le montant de ces prestations, mais cette baisse est plus que compensée par les suppléments de prestations obtenus par leur partage avec le parent gardien. Cela conduit à une augmentation des montants des prestations sociales reçues par le parent non gardien dans tous les cas étudiés ;
  - pour des parents non gardiens imposables, la non déductibilité de la CEEE versée du revenu imposable est compensée, en partie ou complètement suivant le niveau de rémunération, par le partage des parts fiscales. La réforme diminue légèrement l'impôt sur le revenu au niveau du salaire médian mais l'augmente au niveau du D9.

Au total, pour un parent non gardien avec deux enfants, avec la réforme 1, le revenu disponible augmente pour un salaire au niveau du D1 (+ 104 €) ou de la médiane (+ 91 €), mais diminue légèrement pour des rémunérations plus élevées (- 36 € pour un salaire au niveau de D9).

- *L'impact de la réforme 1 sur la somme des revenus disponibles des parents.*

Lorsque les deux parents sont rémunérés au niveau du D1, leur gain cumulé (qui doit se traduire par une amélioration du niveau de vie des enfants) est de 173 € (69 € en plus pour le parent gardien et 104 € pour le parent non gardien). Cette somme correspond au coût net de la réforme 1 pour les finances publiques.

Lorsque les deux parents sont rémunérés au salaire médian, leur gain cumulé est encore plus important. Le parent non gardien (débiteur) y gagne un peu moins qu'avec un salaire au

niveau du 1<sup>er</sup> décile (+ 91 € au lieu de + 104 €) mais le parent gardien (créancier) y gagne beaucoup plus (+ 155 € au lieu de + 69 €) : le montant de la pension étant relativement élevé, perdre 25 % des suppléments enfants (du fait du partage des prestations sociales avec le parent non gardien) est plus que compensé par la non prise en compte de la CEEE dans les bases ressources de la prime d'activité et des aides au logement.

En revanche, la réforme 1 diminue légèrement la dépense publique quand les parents sont rémunérés au niveau du 9<sup>e</sup> décile de salaire : 12 € en plus pour le parent gardien mais 36 € en moins pour le parent non gardien, soit – 24 € au total. En effet, le parent non gardien étant mieux rémunéré que le parent gardien, son taux d'imposition moyen à l'impôt sur le revenu (IR) est plus élevé : il perd plus en ne pouvant plus déduire la CEEE de son revenu imposable (69 euros d'IR en plus) que ce que gagne le parent gardien en n'ayant plus à la déclarer (45 euros d'IR en moins).

Des résultats plus agrégés de l'impact de la réforme 1 sur les revenus disponibles des deux parents sont présentés pour d'autres configurations familiales et pour d'autres situations de revenus dans le tableau 7. En dehors du cas de deux parents aisés avec deux enfants, toutes les autres situations étudiées se traduisent par une hausse de la dépense publique et donc un gain global pour les parents (permettant une amélioration de la situation des enfants), mais très variable selon la configuration familiale. Les dépenses sociales nettes d'impôt augmentent jusqu'à 540 € pour les familles avec deux enfants dans lesquelles le parent débiteur a un salaire élevé et le parent créancier n'a pas de revenu (cas 9), mais de beaucoup moins dans la plupart des autres configurations étudiées.

Les parents non gardiens débiteurs verraient leur revenu disponible augmenter suite à la réforme 1 à condition d'être rémunérés en dessous d'un certain niveau de salaire, qui varie selon le nombre d'enfants (le salaire médian avec un enfant, le 3<sup>e</sup> quartile de salaire avec deux enfants et le 9<sup>e</sup> décile avec trois). Les parents gardiens créanciers avec un ou deux enfants seraient quant à eux toujours gagnants. Ceux avec trois enfants seraient parfois perdants, quand ils sont rémunérés au salaire médian ou au-dessus, en raison du partage des parts fiscales avec le parent non gardien. Lorsque le parent gardien est rémunéré au salaire médian et gagne plus que le parent débiteur rémunéré au 1<sup>er</sup> décile (cas 10), la baisse de revenu disponible pour le parent gardien avec trois enfants est élevée (– 111 €).

**Au total, avec cette réforme 1 qui consiste à ne plus prendre en compte la CEEE dans les bases ressources et à partager les prestations et les parts fiscales, seuls certains parents assez aisés voire très aisés y perdent, et en général pour des montants faibles relativement à leurs revenus.**

À noter que ces simulations ne tiennent pas compte des effets indirects de la réforme sur les frais de cantine et d'accueil périscolaire, le chèque énergie et les tarifs sociaux. En effet, la réforme 1 fait varier le revenu fiscal de référence qui sert au calcul des frais de cantine et d'accueil périscolaire ou du chèque énergie. Pour le parent gardien, le revenu fiscal de référence diminue du fait de l'exclusion de la CEEE, ce qui se traduit par une baisse des frais de cantine ou d'accueil périscolaire. Pour les parents non gardiens, l'effet est inverse, puisque la réforme 1 conduit à une hausse du revenu fiscal de référence. Les simulations minorent donc l'effet positif sur le revenu disponible des parents gardiens de la réforme 1 et majorent cet effet pour les parents non gardiens.



Cette réforme 1 n'ignore pas la situation des parents isolés ayant la garde exclusive de leur(s) enfant(s), des mères le plus souvent, et ne percevant pas de CEEE (autre parent absent ou hors d'état). En effet, avec cette réforme l'ASF reçue n'est plus déduite (partiellement) du RSA et de la prime d'activité et le revenu disponible de ces parents isolés bénéficiaires du RSA ou de la prime d'activité s'améliore. Rappelons en outre que, avec cette réforme, ces parents véritablement isolés sont davantage soutenus que des parents isolés recevant du parent non gardien ayant un DVH classique une pension alimentaire d'un montant égal à l'ASF, car ils n'ont pas à partager les prestations sociales et les parts fiscales, ce qui est cohérent avec la charge effective plus importante que les premiers supportent (ayant à charge l'enfant la totalité du temps contre les trois-quarts du temps).

**Tableau 7 : Impact de la réforme 1 (non prise en compte du paiement de la CEEE dans les barèmes sociaux et fiscaux et partage des prestations et des parts fiscales) sur les revenus disponibles des parents en fonction de la configuration familiale et des niveaux de rémunérations**

Niveau des rémunérations des deux parents	Cas 1 : deux parents au D1 Parent gardien (mère) : 1 180 € Parent non gardien (père) : 1 280 €			Cas 2 : deux parents au Q1 Parent gardien (mère) : 1 360 € Parent non gardien (père) : 1 510 €			Cas 3 : deux parents au salaire médian Parent gardien (mère) : 1 670 € Parent non gardien (père) : 1 900 €			Cas 4 : deux parents au Q3 Parent gardien (mère) : 2 200 € Parent non gardien (père) : 2 600 €			Cas 5 : deux parents au D9 Parent gardien (mère) : 3 110 € Parent non gardien (père) : 3 730 €		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Nombre d'enfants	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Montant de la CEEE	98 €	168 €	219 €	129 €	221 €	288 €	182 €	310 €	405 €	277 €	471 €	615 €	429 €	731 €	954 €
Δ Revenu disponible du parent débiteur (père)	53 €	104 €	194 €	31 €	87 €	198 €	49 €	91 €	239 €	-10 €	39 €	202 €	-10 €	-36 €	114 €
Δ Revenu disponible du parent créancier (mère)	27 €	69 €	61 €	63 €	121 €	8 €	89 €	155 €	-55 €	106 €	47 €	-42 €	31 €	12 €	-15 €
<b>Δ Somme des revenus disponibles</b>	80 €	173 €	255 €	93 €	208 €	206 €	138 €	247 €	184 €	96 €	86 €	160 €	22 €	-24 €	99 €
Niveau des rémunérations des deux parents	Cas 6 : Parent créancier (mère) au D1 et parent débiteur (père) au salaire médian			Cas 7 : Parent créancier (mère) au salaire médian et parent débiteur (père) au D9			Cas 8 : Parent créancier (mère) sans revenu et parent débiteur (père) au D1			Cas 9 : Parent créancier (mère) sans revenu et parent débiteur (père) au D9			Cas 10 : Parent créancier (mère) au salaire médian et parent débiteur (père) au D1		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Nombre d'enfants	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Montant de la CEEE	182 €	310 €	405 €	429 €	731 €	954 €	98 €	168 €	219 €	429 €	731 €	954 €	98 €	168 €	219 €
Δ Revenu disponible du parent débiteur (père)	49 €	91 €	239 €	-10 €	-36 €	114 €	53 €	104 €	194 €	-10 €	-36 €	114 €	53 €	104 €	194 €
Δ Revenu disponible du parent créancier (mère)	138 €	236 €	108 €	243 €	227 €	168 €	11 €	42 €	26 €	342 €	577 €	416 €	5 €	41 €	-111 €
<b>Δ Somme des revenus disponibles</b>	187 €	328 €	347 €	233 €	191 €	282 €	65 €	146 €	220 €	332 €	540 €	530 €	59 €	146 €	83 €

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par la justice.

Note : les parents sont chacun locataires dans le secteur privé en zone 2 ; le parent non gardien a un droit de visite et d'hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total).

Lecture : dans le cas d'un couple avec deux enfants où les deux parents sont rémunérés au niveau du premier décile des salaires, la non prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociofiscaux associée à un partage des avantages familiaux des transferts sociaux et fiscaux augmenterait le revenu disponible du parent débiteur de 104 € et celui du parent créancier de 69 € en raison d'augmentations des transferts sociaux nets d'impôt pour les deux parents. Au total, la somme des revenus disponibles des deux parents (de manière équivalente les transferts sociaux nets d'impôt bénéficiant aux deux parents) augmenterait de 173 €.

### III. REFORME 2 : GARANTIR QUE LE VERSEMENT DE LA CEEE AUGMENTE EFFECTIVEMENT LE REVENU DISPONIBLE DES PARENTS GARDIENS EN NE PRENANT EN COMPTE QUE PARTIELLEMENT LA CEEE DANS LES BASES RESSOURCES (ABATTEMENT DE LA CEEE REÇUE A HAUTEUR DE 115 EUROS AU MAXIMUM PAR ENFANT)

La réforme 1 présente l'avantage de traiter de façon symétrique les deux parents et de supprimer toutes les incohérences du traitement actuel de la CEEE par le système sociofiscal. De plus, dans la plupart des cas elle augmente le revenu disponible de chacun des deux parents et dans presque tous les cas étudiés elle accroît la somme de leurs revenus disponibles, ce qui doit *in fine* améliorer sensiblement la situation des enfants. Elle a cependant un coût élevé pour les finances publiques<sup>100</sup> et modifie en profondeur la façon de considérer la CEEE.

Une alternative au changement de perspective exploré ci-dessus consisterait à modifier plus marginalement le système actuel. La CEEE continuerait à être considérée comme un transfert de revenu et prise en compte pour le calcul des transferts sociofiscaux. Mais cette prise en compte serait partielle, avec comme objectifs de :

- supprimer l'asymétrie de traitement entre CEEE et ASF dans les barèmes sociaux-fiscaux ;
- garantir que le versement de la CEEE augmente effectivement et dans tous les cas le niveau de vie des parents gardiens, en particulier ceux à faibles revenus.

Dans cette réforme alternative, la situation du parent non gardien n'est pas modifiée : il continue de déduire la CEEE versée de son revenu imposable et des bases ressources des prestations familiales et des aides au logement mais pas du RSA et de la prime d'activité.

Concernant les parents créanciers de la CEEE, deux options sont proposées. L'une, la réforme 2a, limite la modification de la prise en compte de la CEEE à trois prestations, le RSA, la prime d'activité et les aides au logement. L'autre, la réforme 2b, étend cette modification aux bases ressources des prestations familiales et à l'impôt sur le revenu.

---

<sup>100</sup> Ce constat est basé sur l'étude des cas-types et non sur un chiffrage du coût global de cette réforme pour l'ensemble de la population résidant en France. Le coût global de la réforme n'a en effet pas pu être évalué à l'aide du modèle de microsimulation Ines basé sur l'enquête Revenus fiscaux et sociaux. La raison est la suivante. L'effet de la réforme sur le parent non gardien dépend du nombre d'enfants pour lesquels il verse une pension alimentaire. Or cette information n'est pas renseignée dans les sources administratives sociales et fiscales. Elle devrait donc être imputée, ce qui demande un certain investissement méthodologique qui n'a pas pu être réalisé dans le cadre de ce rapport.

## 1. REFORME 2A : GARANTIR QUE LE VERSEMENT DE LA CEEE AUGMENTE EFFECTIVEMENT LE REVENU DISPONIBLE DES PARENTS GARDIENS A FAIBLES REVENUS AU MOYEN D'UNE PRISE EN COMPTE PARTIELLE DE LA CEEE POUR LE CALCUL DU RSA, DE LA PRIME D'ACTIVITE ET DES AIDES AU LOGEMENT (ABATTEMENT DE LA CEEE REÇUE A HAUTEUR DE 115 EUROS AU MAXIMUM PAR ENFANT)

La réforme 2a consiste à ne prendre en compte qu'une partie de la CEEE reçue pour le calcul du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement (qui constitueront *a priori* le cœur du futur revenu universel d'activité [RUA]). Plus précisément, nous proposons un abattement sur le montant de la CEEE reçue pris en compte dans les bases ressources de ces trois prestations. Cet abattement serait égal au montant de l'ASF (soit environ 115 € par enfant) : seul le montant des pensions alimentaires au-delà du montant de l'ASF continuerait d'être pris en compte dans les bases ressources<sup>101</sup>. En cohérence, l'ASF, qui est une CEEE de remplacement lorsque le parent débiteur est défaillant, ne serait plus prise en compte dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité<sup>102</sup>.

Cette réforme vise à garantir que le versement de la CEEE améliore effectivement la situation des parents gardiens (et donc de leurs enfants), en particulier ceux à faibles revenus. En effet, dans la situation actuelle, l'intérêt à recevoir la CEEE peut être négatif, nul ou faible pour des parents gardiens (créanciers) n'ayant pas de revenu, un salaire au niveau du 1<sup>er</sup> décile (1 180 €), du premier quintile (1 360 €) voire, avec un ou deux enfants, jusqu'à un salaire médian (1 670 €). Dans de nombreux cas, le taux rendement de la CEEE (qui mesure de combien varie le revenu disponible pour 1 € de pension alimentaire reçue) est très faible, voire négatif (tableaux 8 et 9). Par exemple, un parent gardien avec deux enfants rémunéré au 1<sup>er</sup> décile de salaire voit son revenu disponible diminuer avec le paiement de la pension alimentaire. Pour chaque euro de CEEE reçu, ce parent perd 0,29 € de revenu disponible. Cela s'explique par la prise en compte de la CEEE dans les bases ressources du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement, qui peut en effet annuler le gain à recevoir la CEEE. L'abattement d'un montant maximum du montant de l'ASF, soit 115 € par enfant, permet de corriger fortement ce problème. La réforme permet par ailleurs une mise en cohérence du traitement de la CEEE et de l'ASF pour le calcul de ces trois prestations.

Les résultats détaillés de cette réforme 2a sont présentés dans le tableau 8 dans le cas de parents séparés avec deux enfants (le parent non gardien bénéficiant d'un DVH classique) et pour trois situations de rémunération (deux parents rémunérés au 1<sup>er</sup> décile de salaire, deux parents au salaire médian et deux parents rémunérés au 9<sup>e</sup> décile de salaire). Pour un parent gardien rémunéré au niveau du D1, la réforme 2a augmenterait son revenu disponible de 216 €. La prime d'activité augmenterait exactement du montant de la CEEE (+ 168 €) et les aides au logement de 49 €. Le rendement de la CEEE passerait ainsi de - 29 % dans la situation actuelle à + 100 % après réforme : la pension alimentaire servirait alors dans son intégralité à augmenter le niveau de vie de ce parent et de ses deux enfants. Pour un parent

---

<sup>101</sup> Pour limiter le coût de la réforme, des abattements d'autres montants pourraient être envisagés. Par exemple du montant de l'ASF avant sa revalorisation, soit 92 € par enfant, mais cette réforme serait cependant moins lisible.

<sup>102</sup> Dans le système actuel, l'ASF est prise en compte à hauteur de 92 € par enfant dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité et pas du tout prise en compte pour le calcul des aides au logement.

gardien rémunéré au niveau de la médiane, la réforme 2a augmenterait son revenu disponible de 219 € dont + 67 € d'aides au logement et + 152 € de prime d'activité. Le rendement de la CEEE passerait ainsi de + 4 % dans la situation actuelle à + 74 % après réforme. Pour des niveaux de rémunération plus élevés, la réforme 2a n'aurait pas d'impact sur le revenu disponible et le taux de rendement resterait inchangé (à un niveau relativement élevé, 84 %).

**Tableau 8 : Impact de la réforme 2a (abattement de 115 € par enfant sur le montant de la CEEE incluse dans les bases ressources RSA, PA et AL) sur les revenus disponibles des parents gardiens (créanciers de la CEEE) – quelques cas-types avec deux enfants et un DVH classique**

	<b>Cas 1 : deux parents au D1</b> Parent gardien (mère) : 1 180 € Parent non gardien (père) : 1 280 €			<b>Cas 3 : deux parents au salaire médian</b> Parent gardien (mère) : 1 670 € Parent non gardien (père) : 1 900 €			<b>Cas 5 : deux parents au D9</b> Parent gardien (mère) : 3 110 € Parent non gardien (père) : 3 730 €		
	Avec le système actuel (A)	Avec un abattement de 115 € par enfant sur la CEEE prise en compte pour les bases ressources RSA, PA et AL (B)	B-A	Avec le système actuel (A)	Avec un abattement de 115 € par enfant sur la CEEE prise en compte pour les bases ressources RSA, PA et AL (B)	B-A	Avec le système actuel (A)	Avec un abattement de 115 € par enfant sur la CEEE prise en compte pour les bases ressources RSA, PA et AL (B)	B-A
Revenu d'activité	1 180 €	1 180 €	0 €	1 670 €	1 670 €	0 €	3 110 €	3 110 €	0 €
Pension reçue	168 €	168 €	0 €	310 €	310 €	0 €	731 €	731 €	0 €
Prestations familiales	192 €	192 €	0 €	192 €	192 €	0 €	131 €	131 €	0 €
Aides au logement	256 €	305 €	49 €	72 €	139 €	67 €	0 €	0 €	0 €
RSA et prime d'activité	229 €	396 €	168 €	0 €	152 €	152 €	0 €	0 €	0 €
Impôt sur le revenu	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	-215 €	-215 €	0 €
<b>Revenu disponible</b>	<b>2 025 €</b>	<b>2 241 €</b>	<b>216 €</b>	<b>2 245 €</b>	<b>2 464 €</b>	<b>219 €</b>	<b>3 757 €</b>	<b>3 757 €</b>	<b>0 €</b>
<i>Rendement de la CEEE</i>	- 29 %	100 %		4 %	74 %		84 %	84 %	

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par la justice.

Note : le parent gardien (créancier de la CEEE) est locataire dans le secteur privé en zone 2 ; le parent non gardien a un droit de visite et d'hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total).

Note : le rendement de la CEEE est le ratio entre la variation de revenu disponible suite à la perception de la CEEE (compte tenu des effets de sa déclaration sur les montants des transferts sociaux et fiscaux) et le montant de la CEEE. Dans le cas 1 (parents rémunérés au 1<sup>er</sup> décile), le taux de rendement dans la situation actuelle est de - 29 %, ce qui signifie que pour 1 € de CEEE versé (168 € sont versés pour les deux enfants), le revenu disponible du parent gardien qui reçoit cette CEEE diminue actuellement de 0,29 €. Avec la réforme 2a, consistant à opérer un abattement de la prise en compte de la CEEE reçue (abattement plafonné à 115 € par enfant), le taux de rendement est de 100 %, ce qui signifie que pour 1 € de pension alimentaire reçue, le revenu disponible du parent gardien augmente de 1 € (percevoir 168 € de CEEE augmente d'autant son revenu disponible)

Lecture : avec le système actuel, le revenu disponible du parent gardien rémunéré au salaire médian est de 2 245 €. Un abattement de 115 € par enfant sur le montant de la CEEE à intégrer dans les bases ressources du RSA, de la PA et des aides au logement augmenterait son revenu disponible de 219 € dont + 67 € d'aides au logement et + 152 € de prime d'activité.

Des résultats plus agrégés de l'impact de la réforme 2a sur les revenus disponibles des parents gardiens sont présentés pour d'autres configurations familiales et pour d'autres niveaux de rémunération (tableau 9). La réforme 2a augmente de façon significative le revenu disponible des parents gardiens ayant des salaires modestes voire médians. La hausse va jusqu'à 306 € pour un parent gardien avec trois enfants rémunéré au 1<sup>er</sup> décile de salaire et dont l'ex-conjoint est rémunéré au salaire médian.

**Tableau 9 : Impact de la réforme 2a (abattement de 115 € par enfant sur le montant de la CEEE inclus dans les bases ressources RSA, PA et AL) sur les revenus disponibles des parents gardiens en fonction de la configuration familiale et des niveaux de rémunérations**

Niveau des rémunérations des deux parents	Cas 1 : deux parents au D1 Parent gardien (mère) : 1 180 € Parent non gardien (père) : 1 280 €			Cas 2 : deux parents au Q1 Parent gardien (mère) : 1 360 € Parent non gardien (père) : 1 510 €			Cas 3 : deux parents au salaire médian Parent gardien (mère) : 1 670€ Parent non gardien (père) : 1 900€			Cas 4 : deux parents au Q3 Parent gardien (mère) : 2 200€ Parent non gardien (père) : 2 600€			Cas 5 : deux parents au D9 Parent gardien (mère) : 3 110€ Parent non gardien (père) : 3 730€		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Montant de la CEEE	98 €	168 €	219 €	129 €	221 €	288 €	182 €	310 €	405 €	277 €	471 €	615 €	429 €	731 €	954 €
<b>Δ Revenu disponible du parent créancier (mère)</b>	<b>130 €</b>	<b>216 €</b>	<b>274 €</b>	<b>146 €</b>	<b>285 €</b>	<b>282 €</b>	<b>115 €</b>	<b>219 €</b>	<b>117 €</b>	<b>0 €</b>	<b>0 €</b>	<b>65 €</b>	<b>0 €</b>	<b>0 €</b>	<b>0 €</b>
Rendement de la CEEE avant réforme	-33 %	-29 %	-25 %	-27 %	-29 %	2 %	0 %	4 %	51 %	21 %	63 %	79 %	86 %	84 %	77 %
Rendement de la CEEE après réforme	100 %	100 %	100 %	85 %	100 %	100 %	63 %	74 %	80 %	21 %	63 %	89 %	86 %	84 %	77 %
Niveau des rémunérations des deux parents	Cas 6 : Parent créancier (mère) au D1 et parent débiteur (père) au salaire médian			Cas 7 : Parent créancier (mère) au salaire médian et parent débiteur (père) au D9			Cas 8 : Parent créancier (mère) sans revenu et parent débiteur (père) au D1			Cas 9 : Parent créancier (mère) sans revenu et parent débiteur (père) au D9			Cas 10 : Parent créancier (mère) au salaire médian et parent débiteur (père) au D1		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Montant de la CEEE	182 €	310 €	405 €	429 €	731 €	954 €	98 €	168 €	219 €	429 €	731 €	954 €	98 €	168 €	219 €
<b>Δ Revenu disponible du parent créancier (mère)</b>	<b>153 €</b>	<b>298 €</b>	<b>306 €</b>	<b>22 €</b>	<b>17 €</b>	<b>87 €</b>	<b>98 €</b>	<b>168 €</b>	<b>219 €</b>	<b>115 €</b>	<b>219 €</b>	<b>49 €</b>	<b>98 €</b>	<b>168 €</b>	<b>144 €</b>
Rendement de la CEEE avant réforme	-33 %	-29 %	6 %	22 %	49 %	56 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %	30 %	0 %	0 %	34 %
Rendement de la CEEE après réforme	51 %	67 %	82 %	27 %	52 %	65 %	100 %	100 %	100 %	27 %	32 %	35 %	100 %	100 %	100 %

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par la justice.

Note : le parent gardien (créancier de la CEEE) est locataire dans le secteur privé en zone 2 ; le parent non gardien a un droit de visite et d'hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total).

Note : le rendement de la CEEE est le ratio entre la variation de revenu disponible suite à la perception de la CEEE (compte tenu des effets de sa déclaration sur les montants des transferts sociaux et fiscaux) et le montant de la CEEE.

Dans le cas 1 (parents rémunérés au 1<sup>er</sup> décile de salaire), le taux de rendement avec deux enfants est de -29 %, ce qui signifie que pour 1 € de CEEE versé (168 € sont versés pour les deux enfants), le revenu disponible du parent gardien qui reçoit cette CEEE diminue actuellement de 0,29 €. Avec la réforme 2a, consistant à opérer un abattement de la prise en compte de la CEEE reçue (abattement plafonné à 115 € par enfant), le taux de rendement est de 100 %, ce qui signifie que pour 1 € de pension alimentaire reçue, le revenu disponible du parent gardien augmente de 1 € (percevoir 168 € de CEEE augmente d'autant son revenu disponible).

Lecture : dans le cas d'un couple avec deux enfants où les deux parents sont rémunérés au niveau du premier décile des salaires, l'abattement de 115 € par enfant sur le montant de la CEEE à intégrer dans les bases ressources du RSA, de la PA et des aides au logement augmenterait le revenu disponible du parent créancier de 216 €. Le rendement de la CEEE pour le parent gardien passerait alors de -29 % (percevoir 168 € de CEEE réduit le revenu disponible de 29 % x 168 € = 48 € compte tenu de la diminution des prestations sociales) à 100 % (le revenu disponible augmente exactement du montant de la CEEE).

Pour ces parents gardiens ayant des salaires modestes, voire médians, la réforme 2a est plus favorable que la réforme 1, car elle est entièrement ciblée sur ces catégories. De plus, à l'inverse de la réforme 1, les parents gardiens ne perdent jamais à la réforme 2a. Enfin, la réforme 2a est au total moins coûteuse pour les finances publiques que la réforme 1 parce qu'elle ne joue pas pour les parents gardiens aisés et ne concerne pas les parents non gardiens. En revanche, la réforme 2a peut être considérée comme moins cohérente que la réforme 1 car elle continue à traiter de manière asymétrique les CEEE versées et perçues.

## **2. REFORME 2B : GARANTIR QUE LE VERSEMENT DE LA CEEE AUGMENTE EFFECTIVEMENT LE REVENU DISPONIBLE DE TOUS LES PARENTS GARDIENS AU MOYEN D'UNE PRISE EN COMPTE PARTIELLE DE LA CEEE POUR LE CALCUL DE TOUTES LES PRESTATIONS (RSA, PRIME D'ACTIVITE, AIDES AU LOGEMENT, PRESTATIONS FAMILIALES) ET DE L'IMPOT SUR LE REVENU (ABATTEMENT DE LA CEEE REÇUE A HAUTEUR DE 115 EUROS MAXIMUM PAR ENFANT)**

Ce scénario, appelé réforme 2b, consiste, par rapport à la réforme 2a, à élargir la non prise en compte de la CEEE dans les bases ressources jusqu'à hauteur du montant de l'ASF (soit environ 115 € par enfant) à toutes les prestations sociales et à l'impôt sur le revenu, et non plus seulement au RSA, à la prime d'activité et aux aides au logement. L'extension porte donc de fait sur les prestations familiales sous condition de ressources et l'impôt sur le revenu. Les parents non gardiens restent exclus de la réforme. L'objectif est de garantir que le versement de la CEEE améliore effectivement la situation de tous les parents gardiens (et donc de leurs enfants), quel que soit le niveau de leur rémunération, alors que la réforme 2a excluait les parents aisés. La réforme permet également de supprimer toute asymétrie de traitement entre CEEE reçue et ASF pour les parents gardiens. Elle est en ce sens plus cohérente que la réforme 2a mais aussi plus coûteuse pour les finances publiques.

Les résultats détaillés de cette réforme 2b sont présentés dans le tableau 10 dans le cas de parents séparés avec deux enfants (le parent non gardien bénéficiant d'un DVH classique) et pour trois situations de rémunération. Dans le cas d'un couple avec deux enfants où les deux parents sont rémunérés au niveau du 1<sup>er</sup> décile de salaire ou du salaire médian, la situation est inchangée par rapport à la réforme 2a. Dans le cas où les deux parents sont rémunérés au niveau du 9<sup>e</sup> décile de salaires, l'abattement de 115 € par enfant sur le montant de la CEEE à intégrer dans les bases ressources des prestations sociales et de l'IR augmenterait le revenu disponible du parent créancier de 32 €, si bien que le rendement de la CEEE pour ce parent passerait de 84 % à 89 %.



**Tableau 10 : Impact de la réforme 2b (abattement de 115 € par enfant sur le montant de la CEEE inclus dans les bases ressources de toutes les prestations et de l'impôt sur le revenu) sur les revenus disponibles des parents gardiens – quelques cas-types avec deux enfants et un DVH classique**

	Cas 1 : deux parents au D1 Parent gardien (mère) : 1 180 € Parent non gardien (père) : 1280 €			Cas 3 : deux parents au salaire médian Parent gardien (mère) : 1 670 € Parent non gardien (père) : 1 900 €			Cas 5 : deux parents au D9 Parent gardien (mère) : 3 110 € Parent non gardien (père) : 3 730 €		
	Avec le système actuel (A)	Avec un abattement de 115€ par enfant sur la CEEE prise en compte pour toutes les bases ressources et le revenu imposable (B)	B-A	Avec le système actuel (A)	Avec un abattement de 115€ par enfant sur la CEEE prise en compte pour toutes les bases ressources et le revenu imposable (B)	B-A	Avec le système actuel (A)	Avec un abattement de 115€ par enfant sur la CEEE prise en compte pour toutes les bases ressources et le revenu imposable (B)	B-A
Revenu d'activité	1 180 €	1 180 €	0 €	1 670 €	1 670 €	0 €	3 110 €	3 110 €	0 €
Pension reçue	168 €	168 €	0 €	310 €	310 €	0 €	731 €	731 €	0 €
Prestations familiales	192 €	192 €	0 €	192 €	192 €	0 €	131 €	131 €	0 €
Aides au logement	256 €	305 €	49 €	72 €	139 €	67 €	0 €	0 €	0 €
RSA et Prime d'activité	229 €	396 €	168 €	0 €	152 €	152 €	0 €	0 €	0 €
Impôt sur le revenu	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	- 215 €	- 183 €	32 €
<b>Revenu disponible</b>	<b>2 025 €</b>	<b>2 241 €</b>	<b>216 €</b>	<b>2 245 €</b>	<b>2 464 €</b>	<b>219 €</b>	<b>3 757 €</b>	<b>3 790 €</b>	<b>32 €</b>
<i>Rendement de la CEEE</i>	- 29 %	100 %		4 %	74 %		84 %	89 %	

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par la justice.

Note : le parent gardien (créancier de la CEEE) est locataire dans le secteur privé en zone 2 ; le parent non gardien (débitéur de la CEEE) a un droit de visite et d'hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total).

Note : le rendement de la CEEE est le ratio entre la variation de revenu disponible suite à la perception de la CEEE (compte tenu des effets de sa déclaration sur les montants des transferts sociaux et fiscaux) et le montant de la CEEE.

Dans le cas 1 (parents rémunérés au 1<sup>er</sup> décile), le taux de rendement est de - 29 %, ce qui signifie que pour 1 € de CEEE versé (168 € sont versés pour les deux enfants), le revenu disponible du parent gardien qui reçoit cette CEEE diminue actuellement de 0,29 €. Avec la réforme 2b, consistant à opérer un abattement de la prise en compte de la CEEE reçue (abattement plafonné à 115 € par enfant), le taux de rendement est de 100 %, ce qui signifie que pour 1 € de pension alimentaire reçue, le revenu disponible du parent gardien augmente de 1 €.

Lecture : avec le système actuel, le revenu disponible de la mère rémunérée au salaire médian est de 2 245 €. Un abattement de 115 € par enfant sur le montant de la CEEE à intégrer dans les bases ressources des prestations familiales et sociales et dans le revenu imposable à l'IR augmenterait son revenu disponible de 219 € dont 67 € d'augmentation des aides au logement et 152 € d'augmentation de la prime d'activité.

Des résultats plus agrégés de l'impact de la réforme 2b sur les revenus disponibles des deux parents sont présentés pour d'autres configurations familiales et pour d'autres niveaux de rémunération (tableau 11). Dans de nombreuses situations, la réforme 2b ne change rien par rapport à la réforme 2a. La seule différence concerne les situations où le parent créancier a

une rémunération élevée (Q3 ou D9), situation dans laquelle l'abattement (plafonné) de la CEEE reçue permet à ce parent de payer un peu moins d'impôt sur le revenu (du fait d'une moindre déduction de son revenu imposable).

**Tableau 11 : Impact de la réforme 2b (abattement de 115 € par enfant sur le montant de la CEEE incluse dans les bases ressources de toutes les prestations et de l'impôt sur le revenu) sur les revenus disponibles des parents gardiens en fonction de la configuration familiale et des niveaux de rémunérations**

Niveau des rémunérations des deux parents	Cas 1 : deux parents au D1 Parent gardien (mère) : 1 180€ Parent non gardien (père) : 1 280€			Cas 2 : deux parents au Q1 Parent gardien (mère) : 1 360€ Parent non gardien (père) : 1 510€			Cas 3 : deux parents au salaire médian Parent gardien (mère) : 1 670€ Parent non gardien (père) : 1 900€			Cas 4 : deux parents au Q3 Parent gardien (mère) : 2 200€ Parent non gardien (père) : 2 600€			Cas 5 : deux parents au D9 Parent gardien (mère) : 3 110€ Parent non gardien (père) : 3 730€		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Nombre d'enfants	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Montant de la CEEE	98 €	168 €	219 €	129 €	221 €	288 €	182 €	310 €	405 €	277 €	471 €	615 €	429 €	731 €	954 €
<b>Δ Revenu disponible du parent créancier (mère)</b>	<b>130 €</b>	<b>216 €</b>	<b>274 €</b>	<b>146 €</b>	<b>285 €</b>	<b>282 €</b>	<b>115 €</b>	<b>219 €</b>	<b>125 €</b>	<b>31 €</b>	<b>8 €</b>	<b>65 €</b>	<b>16 €</b>	<b>32 €</b>	<b>84 €</b>
Rendement de la CEEE avant réforme	-33 %	-29 %	-25 %	-27 %	-29 %	2 %	0 %	4 %	51 %	21 %	63 %	79 %	86 %	84 %	77 %
Rendement de la CEEE après réforme	100 %	100 %	100 %	85 %	100 %	100 %	63 %	74 %	82 %	32 %	65 %	89 %	90 %	89 %	86 %
Niveau des rémunérations des deux parents	Cas 6 : Parent créancier (mère) au D1 et parent débiteur (père) au salaire médian			Cas 7 : Parent créancier (mère) au salaire médian et parent débiteur (père) au D9			Cas 8 : Parent créancier (mère) sans revenu et parent débiteur (père) au D1			Cas 9 : Parent créancier (mère) sans revenu et parent débiteur (père) au D9			Cas 10 : Parent créancier (mère) au salaire médian et parent débiteur (père) au D1		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Nombre d'enfants	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Montant de la CEEE	182 €	310 €	405 €	429 €	731 €	954 €	98 €	168 €	219 €	429 €	731 €	954 €	98 €	168 €	219 €
<b>Δ Revenu disponible du parent créancier (mère)</b>	<b>153 €</b>	<b>298 €</b>	<b>306 €</b>	<b>22 €</b>	<b>17 €</b>	<b>87 €</b>	<b>98 €</b>	<b>168 €</b>	<b>219 €</b>	<b>115 €</b>	<b>219 €</b>	<b>49 €</b>	<b>98 €</b>	<b>168 €</b>	<b>144 €</b>
Rendement de la CEEE avant réforme	-33 %	-29 %	6 %	22 %	49 %	56 %	0 %	0 %	0 %	0 %	2 %	30 %	0 %	0 %	34 %
Rendement de la CEEE après réforme	51 %	67 %	82 %	27 %	52 %	65 %	100 %	100 %	100 %	27 %	32 %	35 %	100 %	100 %	100 %

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par la justice.

Note : le parent gardien (créancier de la CEEE) est locataire dans le secteur privé en zone 2 ; le parent non gardien (débiteur de la CEEE) a un droit de visite et d'hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total).

Note : le rendement de la CEEE est le ratio entre la variation de revenu disponible suite à la perception de la CEEE (compte tenu des effets de sa déclaration sur les montants des transferts sociaux et fiscaux) et le montant de la CEEE.

Lecture : dans le cas d'un couple avec trois enfants où les deux parents sont rémunérés au niveau du 9<sup>e</sup> décile de salaires, l'abattement de 115 € par enfant sur le montant de la CEEE à intégrer dans les bases ressources des prestations sociales et de l'IR augmenterait le revenu disponible du parent créancier de 84 €. Le rendement de la CEEE pour le parent gardien passerait alors de 77 % à 86 %.



### 3. COMPARAISON DU COÛT DES RÉFORMES 2A ET 2B ET DE LEURS EFFETS REDISTRIBUTIFS

Afin de chiffrer le coût des réformes et d'évaluer leurs effets redistributifs, les réformes 2a et 2b sont simulées à l'aide du modèle de microsimulation Ines (encadré 3) basé sur l'enquête Revenus fiscaux et sociaux.

Par rapport à la situation actuelle, le coût budgétaire de la réforme 2a s'élèverait à 910 millions d'euros. 640 000 ménages seraient gagnants, avec un gain moyen mensuel de 120 euros. Cette réforme permettrait de diminuer le taux de pauvreté de 0,3 points. La réforme 2b coûte davantage que la 2a car elle étend l'abattement aux prestations familiales et à l'impôt sur le revenu. La réforme 2b aurait un coût budgétaire de 1,02 milliards d'euros. Elle ferait gagner en moyenne 110 euros par mois à 800 000 ménages. Elle a le même effet que la réforme 2a sur le taux de pauvreté (- 0,3 points, tableau 12).

#### Encadré 3 - Le modèle de microsimulation Ines

Le modèle de microsimulation Ines simule les effets de la législation sociale et fiscale française. Il est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi, les informations administratives de la Cnaf, la Cnav et la CCMSA et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. L'ERFS 2016 s'appuie sur un échantillon d'environ 50 000 ménages, soit l'équivalent de 130 000 personnes, représentatifs de la population vivant en France métropolitaine, dans un logement ordinaire (logement non collectif). Ces données individuelles sont recalées, en se fondant sur des informations auxiliaires agrégées issues d'autres sources, pour refléter la structure et les revenus de la population de 2018.

Le modèle Ines simule la plupart des prélèvements sociaux et fiscaux directs – les cotisations sociales, la CSG, la CRDS, l'impôt sur le revenu, les prélèvements forfaitaires, l'impôt sur la fortune, des prestations sociales monétaires – notamment les aides au logement, les principaux minima sociaux, la prime d'activité et les prestations familiales, et certaines aides sociales dédiées à des dépenses spécifiques – APA, CMG, chèque ACS et chèque énergie notamment.

**Tableau 12 : Coût budgétaire et effets des scénarios de réforme**

	Réforme 2a	Réforme 2b
Coût budgétaire (en millions d'€)	910	1020
Nombre de ménages gagnants (en milliers de ménages)	640	800
Gain moyen mensuel des ménages gagnants (en €)	120	110
Taux de pauvreté (en points)	- 0,3	- 0,3

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018, calculs Drees.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires, dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Avec les deux réformes, les masses versées au titre du RSA augmenteraient de 460 millions d'euros, celles versées au titre de la prime d'activité de respectivement 340 et 350 millions d'euros et celles versées au titre des aides au logement de respectivement 100 et 90 millions (tableau 13). L'écart de coût entre les deux réformes provient de l'impôt sur le revenu et des prestations familiales. Avec la réforme 2b, la masse d'impôt sur le revenu diminuerait de 90 millions d'euros tandis que les prestations familiales augmenteraient de 30 millions d'euros.

**Tableau 13 : Variation des masses de prélèvements et prestations selon la réforme (en millions d'euros)**

	Impôt sur le revenu	Prime d'activité	RSA	Prestations familiales	Aides au logement
<b>Réforme 2a</b>	0	340	460	0	100
<b>Réforme 2b</b>	- 90	350	460	30	90

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018, calculs Drees.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires, dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

L'effet des réformes diffère selon la position des ménages le long de l'échelle des niveaux de vie et selon la composition familiale. Les 640 000 ménages gagnants à la réforme 2a appartiennent aux 60 % de ménages les plus modestes, et 600 000 d'entre eux aux 40 % les plus modestes (tableau 14). Le gain moyen pour les ménages gagnants est le plus élevé parmi les 10 % les plus modestes (160 €) et décroît avec le niveau de vie.

**Tableau 14 : Nombre de ménages gagnants et montant des gains moyens par ménages gagnants par décile de niveau de vie**

	Nombre de ménages gagnants (en milliers)		Gains moyens mensuels des ménages gagnants (en €)	
	Réforme 2a	Réforme 2b	Réforme 2a	Réforme 2b
< D1	200	200	160	160
D1 - D2	170	160	130	130
D2 - D3	150	150	90	90
D3 - D4	80	90	70	70
D4 - D5	30	50	60	60
D5 - D6	10	40	ns	50
D6 - D7	0	30	ns	60
D7 - D8	0	30	ns	50
D8 - D9	0	20	ns	60
> D9	0	10	ns	ns
<b>Ensemble</b>	<b>640</b>	<b>800</b>	<b>120</b>	<b>110</b>

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018, calculs Drees.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires, dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Ces ménages gagnent du fait d'une hausse de la prime d'activité et/ou du RSA et dans une moindre mesure des AL. 360 000 ménages bénéficient d'un supplément de prime d'activité, 310 000 d'un supplément de RSA et 180 000 d'un supplément d'aides au logement (tableau 15).

**Tableau 15 : Nombre de ménages gagnants selon le type de transfert par décile de niveau de vie (en milliers)**

	Réforme 2a			Réforme 2b				
	Prime d'activité	RSA	Aides au logement	Prime d'activité	RSA	Aides au logement	Prestations familiales	Impôt sur le revenu
< D1	50	170	20	60	180	20	0	0
D1 - D2	110	70	60	100	70	60	0	0
D2 - D3	120	30	60	110	30	60	0	10
D3 - D4	50	20	30	60	20	30	10	10
D4 - D5	20	10	10	20	10	10	10	20
D5 - D6	10	0	0	10	0	0	0	30
D6 - D7	0	0	0	0	0	0	10	30
D7 - D8	0	0	0	0	0	0	0	30
D8 - D9	0	0	0	0	0	0	0	20
> D9	0	0	0	0	0	0	0	10
<b>Ensemble</b>	<b>360</b>	<b>310</b>	<b>180</b>	<b>360</b>	<b>310</b>	<b>180</b>	<b>40</b>	<b>160</b>

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018) ; modèle Ines 2018, calculs Drees.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires, dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

La réforme 2b fait le même nombre de gagnants que la 2a parmi les 40 % de ménages les plus modestes, et avec le même gain moyen. Mais elle bénéficie aussi à des ménages plus aisés, avec un gain moyen mensuel compris entre 50 et 60 €. Les ménages de niveau de vie intermédiaire bénéficient d'une augmentation de leurs prestations familiales, en passant sous les plafonds de ressources (ou sous les seuils de modulation des montants versés) du fait de la mesure. Dans la moitié haute de la distribution, les ménages bénéficient essentiellement d'une baisse de leur impôt sur le revenu.

La réforme 2a étant un peu moins coûteuse que la 2b (100 millions de moins), la première, consistant à limiter l'abattement au RSA, à la prime d'activité et aux aides au logement, pourrait être préférée, si l'objectif était de cibler entièrement les effets sur les parents gardiens aux revenus les plus modestes et leurs enfants.

## **Recommandations**

*Le traitement actuel de la CEEE par le système sociofiscal conduit à des incohérences, en particulier pour les parents gardiens modestes, et engendre des ruptures d'égalité difficilement justifiables entre créiteurs de CEEE et bénéficiaires d'ASF. Pour remédier à ces incohérences, deux options de réforme pourraient être envisagées :*

**1) Modifier en profondeur la logique de prise en compte de la CEEE par le système sociofiscal en considérant la CEEE comme une participation du parent non gardien aux dépenses pour ses enfants.** En conséquence, la CEEE reçue ou versée ne serait plus prise en compte dans les bases ressources des transferts sociaux (l'ASF non plus par cohérence) ou dans le revenu imposable. De plus, en reconnaissance du partage entre les parents de la charge d'enfants, serait mis en place un partage des parts fiscales et éventuellement des prestations sociales.

**2) Supprimer les principales incohérences du traitement sociofiscal de la CEEE pour les parents gardiens, tout en améliorant leur situation et celle de leurs enfants.** À cet effet, **le HCFEA propose d'appliquer un abattement du montant de l'ASF (soit environ 115 € par enfant) sur le montant de la CEEE perçue pris en compte au moins dans les bases ressources du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement et par cohérence de retirer l'ASF des bases ressources du RSA et de la prime d'activité.**



## ANNEXES

**Tableau A1 : Impact de la prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociaux et fiscaux en fonction du niveau de revenu d'activité de chaque parent et de la configuration familiale en supposant que le parent créancier est la mère**

Variations	Les deux parents sont au D1			Les deux parents sont au Q1			Les deux parents touchent le salaire médian			Les deux parents sont au Q3			Les deux parents sont au D9		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
<b>Père débiteur</b>															
Aides au logement	37 €	63 €	82 €	0 €	11 €	36 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Prime d'activité	-37 €	-52 €	-52 €	0 €	-11 €	-36 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Impôt sur le revenu	0 €	0 €	0 €	-25 €	-32 €	-32 €	-61 €	-86 €	-105 €	-58 €	-86 €	-106 €	-129 €	-219 €	-286 €
<b>Revenu disponible</b>	<b>0 €</b>	<b>11 €</b>	<b>30 €</b>	<b>25 €</b>	<b>32 €</b>	<b>32 €</b>	<b>61 €</b>	<b>86 €</b>	<b>105 €</b>	<b>58 €</b>	<b>86 €</b>	<b>106 €</b>	<b>129 €</b>	<b>219 €</b>	<b>286 €</b>
<b>Mère créancière</b>															
Prestations familiales	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Aides au logement	-32 €	-49 €	-55 €	-42 €	-64 €	-72 €	-67 €	-90 €	-102 €	0 €	0 €	-132 €	0 €	0 €	0 €
RSA et Prime d'activité	-98 €	-168 €	-219 €	-122 €	-221 €	-210 €	-116 €	-208 €	-89 €	-130 €	-164 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Impôt sur le revenu	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	58 €	8 €	0 €	60 €	116 €	127 €
<b>Revenu disponible</b>	<b>-130 €</b>	<b>-216 €</b>	<b>-274 €</b>	<b>-165 €</b>	<b>-285 €</b>	<b>-282 €</b>	<b>-182 €</b>	<b>-299 €</b>	<b>-190 €</b>	<b>-188 €</b>	<b>-172 €</b>	<b>-132 €</b>	<b>-60 €</b>	<b>-116 €</b>	<b>-127 €</b>
<b>Effet sur le revenu disponible total des deux parents</b>	<b>-130 €</b>	<b>-206 €</b>	<b>-244 €</b>	<b>-139 €</b>	<b>-252 €</b>	<b>-250 €</b>	<b>-121 €</b>	<b>-212 €</b>	<b>-85 €</b>	<b>-130 €</b>	<b>-86 €</b>	<b>-26 €</b>	<b>69 €</b>	<b>103 €</b>	<b>159 €</b>

Variations	Mère au D1 et père au salaire médian			Mère au salaire médian et père au D9			Mère sans revenu et père au D1			Mère sans revenu et père au D9			Mère au salaire médian et père au D1		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
<b>Père débiteur</b>															
Aides au logement	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	37 €	63 €	82 €	0 €	0 €	0 €	37 €	63 €	82 €
Prime d'activité	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	-37 €	-52 €	-52 €	0 €	0 €	0 €	-37 €	-52 €	-52 €
Impôt sur le revenu	-61 €	-86 €	-105 €	-129 €	-219 €	-286 €	0 €	0 €	0 €	-129 €	-219 €	-286 €	0 €	0 €	0 €
<b>Revenu disponible</b>	<b>61 €</b>	<b>86 €</b>	<b>105 €</b>	<b>129 €</b>	<b>219 €</b>	<b>286 €</b>	<b>0 €</b>	<b>11 €</b>	<b>30 €</b>	<b>129 €</b>	<b>219 €</b>	<b>286 €</b>	<b>0 €</b>	<b>11 €</b>	<b>30 €</b>
<b>Mère créancière</b>															
Prestations familiales	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Aides au logement	-59 €	-90 €	-102 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	-49 €	-32 €	-49 €	-55 €
RSA et prime d'activité	-182 €	-310 €	-278 €	0 €	0 €	0 €	-98 €	-168 €	-219 €	-429 €	-719 €	-604 €	-66 €	-119 €	-89 €
Impôt sur le revenu	0 €	0 €	0 €	60 €	116 €	127 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
<b>Revenu disponible</b>	<b>-241 €</b>	<b>-401 €</b>	<b>-380 €</b>	<b>-60 €</b>	<b>-116 €</b>	<b>-127 €</b>	<b>-98 €</b>	<b>-168 €</b>	<b>-219 €</b>	<b>-429 €</b>	<b>-719 €</b>	<b>-653 €</b>	<b>-98 €</b>	<b>-168 €</b>	<b>-144 €</b>
<b>Effet sur le revenu disponible total des deux parents</b>	<b>-180 €</b>	<b>-314 €</b>	<b>-275 €</b>	<b>69 €</b>	<b>103 €</b>	<b>159 €</b>	<b>-98 €</b>	<b>-157 €</b>	<b>-189 €</b>	<b>-300 €</b>	<b>-500 €</b>	<b>-367 €</b>	<b>-98 €</b>	<b>-157 €</b>	<b>-144 €</b>

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par la justice.

Note : le parent gardien (créancier de la CEEE) est locataire dans le secteur privé en zone 2 ; le parent non gardien (débiteur de la CEEE) a un droit de visite et d'hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total).

Lecture : lorsque les deux parents ont un salaire correspondant au D1 (1 180 et 1 280 € respectivement pour le parent non gardien et le parent gardien) et ont deux enfants, le barème indicatif de la chancellerie fixe le montant de la CEEE à 168 €. La prise en compte de la CEEE dans les barèmes sociaux et fiscaux augmente de 11 € le revenu disponible du parent débiteur (père dans les calculs sur cas-types), réduit de 216 € celui du parent créancier (mère dans les calculs sur cas-types) et réduit d'environ 206 € le revenu disponible total des deux parents.

**Tableau A2 : Niveaux de rémunération pour lesquels la prise en compte de la CEEE versée ou reçue modifie le montant des transferts sociaux et fiscaux**

Nombre d'enfants	1	2	3
<b>Parent débiteur de la CEEE</b>			
AL	[0 ; 1 450€]	[0 ; 1 550€]	[0 ; 1 650€]
IR	[1 350 € ; [	[1 350 € ; [	[1 350 € ; [
<b>Parent créancier de la CEEE</b>			
AL	[0 ; 1 850€]	[0 ; 2 200€]	[0 ; 2 700€]
RSA	[0 ; 700€]	[0 ; 700€]	[0 ; 600€]
Prime d'activité	[0 ; 2 550€]	[0 ; 2 600€]	[0 ; 1 900€]
IR	[2 250 € ; [	[2 700 € ; [	[3 600 € ; [

Source : calculs du secrétariat général du HCFEA, législation sociofiscale 2018, barèmes indicatifs de calcul de la CEEE utilisés par la justice.

Note : le parent gardien (créancier de la CEEE) est locataire dans le secteur privé en zone 2 ; le parent non gardien (débiteur de la CEEE) a un droit de visite et d'hébergement dit classique (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit un quart du temps total).

Lecture : un parent débiteur versant une CEEE pour un enfant calculée selon le barème de 2010 bénéficiera d'une augmentation des aides au logement liée à la déduction de cette CEEE de sa base ressources si son revenu mensuel net est inférieur à 1 850 €.



## **PARTIE III**

# **FAUT-IL PARTAGER LES PRESTATIONS SOCIALES EN CAS DE RESIDENCE ALTERNEE ET SI OUI COMMENT ?**

Dès lors que les prestations familiales sont des transferts monétaires ayant pour fondement ou objectif principal l'entretien des enfants, c'est-à-dire de compenser une partie des dépenses de consommation engendrées par les enfants (le « coût » des enfants), et dès lors que cet entretien est partagé entre deux parents séparés, il peut sembler cohérent d'envisager un partage de ces prestations familiales<sup>103</sup> ou, plus exactement, de tenir compte de la présence de l'enfant une partie du temps dans chacun des foyers pour l'attribution et le calcul des prestations à chacun des parents. Un même raisonnement peut s'appliquer aux majorations imputables aux enfants de certaines prestations comme les aides au logement, le RSA ou la prime d'activité.

Le Conseil estime qu'il y aurait lieu de repenser en profondeur les statuts fiscaux et sociaux des pensions alimentaires afin de les rendre plus cohérents, dans le cas de la garde dite « classique » comme de la garde alternée.

Il lui a cependant semblé utile d'étudier la question du partage des prestations familiales et sociales dans le cadre socio-fiscal actuel pour les situations de garde alternée, parce que les évolutions légales et jurisprudentielles appellent des ajustements immédiats des règles et pratiques actuelles. Cette note porte donc essentiellement sur la situation de résidence alternée, celle pour laquelle le partage des prestations apparaît comme le plus évident. Elle abordera néanmoins brièvement la question du partage des aides au logement dans le cas d'une garde classique.

Plus généralement, la question du partage des prestations pourrait être résolue dans le cadre d'un système « à la québécoise »<sup>104</sup> dans lequel les prestations sont intégrées dans le calcul du montant de la pension alimentaire.

En cas de résidence alternée, le partage apparaît en effet de plus en plus comme devant aller de soi, ce dont attestent par exemple les positions des juridictions et les recommandations du Défenseur des droits. Aujourd'hui, cependant, en cas de résidence alternée, seules les allocations familiales (AF) peuvent faire l'objet d'une « forme de partage » depuis mai 2007<sup>105</sup>, ainsi que les aides personnelles au logement à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019<sup>106</sup>.

Le cas des AF permet de souligner que le terme « partage », abondamment utilisé dans cette note, peut être source d'incompréhension : il ne s'agit pas d'un mécanisme consistant à diviser par deux le montant de la prestation et à verser la moitié à chacun des parents mais, ce qui est différent, d'une modalité de calcul consistant à compter l'enfant pour moitié dans chacun des deux foyers lorsqu'il s'agit de déterminer le montant de la prestation pour chacun des deux foyers.

Si le principe du partage peut apparaître comme normal en cas de résidence alternée, les modalités de ce partage et ses conséquences soulèvent certaines difficultés. Toute forme de partage des prestations aboutit de fait à diminuer les prestations du parent qui, auparavant, bénéficiait (ou aurait bénéficié) de la totalité des prestations imputables à la charge d'enfant qui, le

---

<sup>103</sup> *A fortiori* si les prestations familiales ne sont pas prises en compte parmi les ressources des parents pour la fixation de la pension alimentaire, ce qui est le cas avec le barème indicatif existant qui repose sur les revenus imposables et n'incluent donc pas les prestations non imposables.

<sup>104</sup> Cf. note 14 « Le modèle québécois » en annexe du dossier.

<sup>105</sup> Article 124 de la [loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006](#) de financement de la sécurité sociale pour 2007.

<sup>106</sup> [Ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019](#) relative à la partie législative du livre VIII du code de la construction et de l'habitation.

plus souvent la mère, est aussi souvent le parent qui a les revenus les plus faibles. Pour atténuer voire éviter cette diminution, les modalités du partage pourraient ainsi être adaptées, au moins pour certaines prestations répondant à d'autres objectifs que la seule compensation des charges d'entretien de l'enfant. Par exemple, si les prestations ont un objectif de redistribution verticale, de soutien des bas revenus ou de lutte contre la pauvreté, il pourrait être légitime d'envisager une modalité différente que compter l'enfant pour moitié dans chaque foyer, ceci afin d'éviter de trop appauvrir les parents initialement allocataires. Ou encore, si les prestations répondent à un objectif de « conciliation » entre vie familiale et vie professionnelle et donc de prise en charge des enfants, cet objectif peut légitimer une attribution à chacun des parents en fonction de ce besoin de « garde ».

En cas de résidence alternée et dans l'éventualité d'une extension du partage des prestations, la participation de la collectivité à l'entretien des enfants (ou compensation d'une partie des dépenses imputables aux enfants) sous la forme de prestations partagées entre les deux parents ayant un enfant en résidence alternée pourrait ainsi faire l'objet d'ajustements en fonction de l'objet de la prestation ou de la situation des parents. L'objectif de cette note est de présenter la situation actuelle et de discuter l'éventualité d'une telle extension.

## **PARTIE III**

# **FAUT-IL PARTAGER LES PRESTATIONS SOCIALES EN CAS DE RESIDENCE ALTERNEE ET SI OUI COMMENT ?**

## I. LE PARTAGE DES ALLOCATIONS FAMILIALES EN CAS DE RESIDENCE ALTERNEE DEPUIS 2007

### 1. LE PRINCIPE DU PARTAGE DES ALLOCATIONS FAMILIALES (AF)

En dérogation à la disposition réglementaire selon laquelle le droit aux prestations familiales n'est reconnu qu'à une personne au titre d'un même enfant (R513-1 code de la sécurité sociale), il est possible en cas de résidence alternée de « partager » les allocations familiales (AF) entre les deux parents. Un parent percevra ainsi une partie des AF dues pour les enfants en résidence alternée et la totalité des autres prestations familiales (PF) également dues pour ces enfants, l'autre parent percevant seulement l'autre partie des AF<sup>107</sup>. Dans la suite du document, le premier sera dénommé « parent allocataire toutes prestations », le second « parent allocataire bénéficiant des seules AF partielles ». La Cnaf a également préconisé aux Caisses d'allocations familiales (Caf) d'étendre le bénéfice des aides financières individuelles d'action sociale<sup>108</sup> à chacun des parents en cas de résidence alternée des enfants.

### 2. LES MODALITES DU PARTAGE DES ALLOCATIONS FAMILIALES : PAS UNE SIMPLE DIVISION PAR DEUX DE LEUR MONTANT

Toutefois, le calcul en cas de partage des AF ne consiste pas en une division par deux du montant des AF qui étaient versées ou qui le seraient encore si les parents étaient ensemble, comme on pourrait l'imaginer. Un montant d'AF est d'abord calculé dans chacun des deux foyers (selon la situation propre de chacun des foyers au regard de la configuration familiale et des ressources) en fonction des enfants présents (en incluant ceux en résidence alternée et les autres), chaque enfant étant compté pour 1, puis ce montant est ensuite proratisé (diminué) par un coefficient comptant les enfants en résidence alternée pour 0,5 et les autres pour 1 (encadré). Il en va de même pour les majorations pour âge. Le partage peut aboutir à un surcoût pour la Caf ou à un coût moindre. Pour les caisses dans leur ensemble, ce partage aboutit au total à un léger surcoût<sup>109</sup>.

#### Les conditions d'attribution du partage des allocations familiales

<sup>107</sup> Cet allocataire AF partielles seules peut cependant percevoir d'autres prestations familiales, AF incluses, pour d'autres enfants à charge. Dans les fichiers et les statistiques des Caf sur les allocataires percevant des AF partielles, figurent également des situations mixtes, c'est-à-dire des allocataires percevant des AF partielles, pour un ou des enfants en résidence alternée mais, également, des prestations familiales pour d'autres enfants à charge exclusive.

<sup>108</sup> Aides qui s'adressent aux familles en situation de précarité financière, familiale ou sociale et rencontrant des difficultés de vie passagères.

<sup>109</sup> Coût estimé à 7,7 millions d'euros en 2010. Synthèse des travaux du groupe de travail sur le droit aux prestations familiales et la résidence alternée, établie par la direction de la Sécurité sociale (2011).

- le parent non allocataire demandeur doit avoir un droit potentiel aux AF, c'est-à-dire qu'il doit avoir au moins deux enfants à charge en comptant l'enfant (ou les enfants) en résidence alternée (un enfant dans les départements d'outre-mer)<sup>110</sup> ;
- la demande s'effectue au moyen d'un formulaire (Cerfa 14000\*1) d'un commun accord par les deux parents. Le formulaire doit être signé par eux deux et comporter leurs deux coordonnées. En cas d'absence de ces éléments, la situation est assimilée à un désaccord entre les parents ;
- en cas d'accord, la pratique est que l'arrangement ne peut être modifié avant un an, sauf modification des modalités de résidence du ou des enfants ;
- en cas d'accord, cette procédure permet d'appliquer le partage des AF à des parents qui pratiquent l'alternance résidentielle de leurs enfants (ou déclarent la pratiquer) sans être passés par la justice ;
- en revanche, en cas de désaccord, si le parent non allocataire demande le partage (au moyen du formulaire Cerfa) et que l'autre parent allocataire conteste, la caisse, pour accepter le partage des AF demandé par le parent non allocataire, va exiger et contrôler des conditions supplémentaires : le parent non allocataire doit alors justifier d'une résidence alternée qualifiée comme telle par une décision du juge aux affaires familiales (Jaf) (la résidence alternée décidée par le juge ne doit pas forcément correspondre à un partage égal de la résidence) ; le mode de résidence effectif de l'enfant doit correspondre aux modalités de la résidence alternée telles que fixées par le Jaf (un questionnaire est envoyé à chacun des parents et des vérifications supplémentaires peuvent être mises en œuvre en cas de discordances) ; il doit y avoir un lien de filiation entre l'enfant et ce parent non allocataire. À noter que ces trois conditions ne sont pas exigées si les deux parents sont d'accord sur le partage des AF.

### **Le calcul des allocations familiales en cas de partage**

Le montant des AF est calculé en deux temps. D'abord sur la base du nombre réel d'enfants à charge dans chaque cellule familiale en fonction des ressources de chaque cellule familiale (AF pour un, deux, trois enfants, etc.). Ensuite en proratisant ce montant en fonction de la part que représente chaque enfant présent : 0,5 pour l'enfant en résidence alternée, 1 pour les enfants en résidence permanente. Exemple : le nouveau foyer est composé de deux enfants en résidence alternée et un enfant en résidence permanente. Le montant des AF versés sera égal aux AF pour un foyer de trois enfants, proratisé ensuite, c'est-à-dire multiplié par  $(0,5 + 0,5 + 1)/3 = 2/3$ .

Le montant des majorations pour âge est calculé de façon similaire, d'abord sur la base du nombre réel et de l'âge des enfants à charge (dans chaque cellule familiale), puis le montant de majoration pour âge est réduit de moitié pour chaque enfant en résidence alternée.

---

<sup>110</sup> Jusqu'en 2010, au motif que pouvaient être en résidence alternée au sens de l'article 373-2-9 du code civil uniquement des enfants mineurs (non émancipés), des instructions limitaient le partage des AF pour les seuls enfants mineurs et non émancipés et le refusaient pour les enfants majeurs à charge ouvrant droit aux allocations familiales (entre 18 et 20 ans). Suite à des décisions de la Cour de cassation considérant que « *le partage des AF n'est pas subordonné à la minorité ou à l'absence d'émancipation de l'enfant mais à la mise en œuvre effective de la résidence alternée* », cette restriction a été levée par une instruction en 2010.

**Les fondements législatifs et réglementaires** : articles L521-2, R513-1, R521-2 à 521-4 du code de la sécurité sociale<sup>111</sup> et arrêté du 31 mars 2010 fixant le modèle du formulaire « Enfant(s) en résidence alternée. — Déclaration et choix des parents » (Cerfa 14000\*01).

Ces fondements légaux sont précisés par des instructions de la Cnaf<sup>112</sup>.

### 3. LA REALITE DU PARTAGE DES AF

Le nombre de parents allocataires concernés par le partage des AF est passé de 17 000 allocataires en 2007 à près de 120 000 fin 2017, et le nombre d'enfants concernés de 33 000 à près de 240 000<sup>113</sup> (tableau 1). Par comparaison, 400 000 enfants mineurs sont déclarés en résidence alternée par leurs parents à l'administration fiscale et font l'objet d'un partage du quotient familial<sup>114</sup>.

En dépit de la très forte croissance des allocataires et enfants concernés par un tel partage, la part des allocataires concernés par le partage est inférieure à 2 % des allocataires avec enfant (6,8 millions environ fin 2017) et la part des enfants alternants est également inférieure à 2 % des enfants couverts par la branche famille (13,6 millions environ fin 2017).

La pratique de ce partage est distribuée de façon homogène au niveau géographique (à l'exception de l'unité urbaine de Paris où il y en a proportionnellement moins).

Les femmes représentent environ les trois-quarts des allocataires toutes PF concernés par le partage des AF et ne représentent qu'environ un quart des allocataires AF partielles seules.

---

<sup>111</sup> Origines : article 124 de la loi 2006-1640 du 21/12/06 de financement de la sécurité sociale pour 2007 et décret n° 2007-550 du 13 avril 2007 relatif aux modalités de calcul et de partage des allocations familiales en cas de résidence alternée des enfants au domicile de chacun des parents et modifiant le code de la sécurité sociale.

<sup>112</sup> « Allocations familiales », suivi législatif Cnaf, 2015 ;

Télécopie n° 013 du 21 juillet 2010 relative à la diffusion du formulaire « Enfant(s) en résidence alternée – Déclaration et choix de parents », au report de 18 à 20 ans de la limite d'âge pour le partage des AF et à la confirmation du principe de l'unicité de l'allocataire par la Cour de cassation ;

Circulaire n° 2010-001 du 20 janvier 2010 relative aux modalités de traitement par les Caf des situations de résidence alternée de l'enfant ;

Circulaire n° 2010-015 du 15 décembre 2010 relative à la mise à jour du suivi législatif « conditions générales d'ouverture de droit aux prestations familiales » (CGOD) ;

Lettre ministérielle D-1588-2008, « Les difficultés posées par le partage des allocations familiales en cas de résidence alternée », 20 novembre 2008.

<sup>113</sup> Céroux B. et Hachet B., 2019, Dix ans de partage des allocations familiales dans le cadre de la résidence alternée (2007 - 2017), *l'essentiel* n°184, mars 2019, Cnaf.

<sup>114</sup> Algava E., Penant P. et Yankan L., 2019, En 2016, 400 000 enfants alternent entre les deux domiciles de leurs parents séparés, *Insee première* n° 1728.

**Tableau 1. Nombre d'allocataires partageant les allocations familiales dans le cadre de la résidence alternée de leur(s) enfant(s) selon le type de partage et le nombre d'enfants concernés, de 2007 à 2017**

Année	Allocataires				Enfants concernés par le partage des AF
	Parents allocataires percevant une partie des AF (AF partielles) et les autres PF	Parents allocataires percevant uniquement une partie des AF (AF partielles)	Dossier mixte	Total	
2007	6 257	5 037	6 097	17 391	33 229
2008	8 835	8 240	10 581	27 656	54 134
2009	11 810	11 254	14 630	37 694	73 349
2010	14 668	14 074	18 289	47 031	91 349
2011	18 385	17 201	21 207	56 793	111 538
2012	21 474	20 284	24 108	65 866	130 351
2013	24 700	23 186	27 542	75 428	149 389
2014	28 614	26 596	31 260	86 470	171 360
2015	32 050	30 002	34 831	96 883	192 718
2016	35 978	33 424	38 558	107 960	214 662
2017	39 952	37 382	42 424	119 758	238 884

Source : Cnaf, Filéas 2007 à 2016, FR2 au 31/12/2017. Céroux et Hachet (2019).

Champ : allocataires Caf partageant les allocations familiales dans le cadre de la résidence alternée de leurs enfants, France (y compris Mayotte à partir de juillet 2016).

Lecture : au 31 décembre 2007, 17 391 allocataires partagent les AF dans le cadre la résidence alternée de leurs enfants. Parmi eux, 6 257 perçoivent une partie des AF et le reste des prestations familiales, 5 037 perçoivent une partie des AF uniquement, 6 097 reçoivent une partie des AF pour des enfants en résidence alternée tout en ayant des enfants qui n'alternent pas. 33 229 enfants sont concernés par le partage des AF dans le cadre de la résidence alternée.

## II. LE PARTAGE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT A COMPTER DU 1<sup>ER</sup> SEPTEMBRE 2019

Dans le cadre du regroupement des trois aides personnelles au logement au sein du code de la construction et de l'habitation (CCH) à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019 (antérieurement, l'allocation de logement à caractère familial et l'allocation logement à caractère social relevaient du code de la sécurité sociale)<sup>115</sup>, un partage de la charge des enfants pour le calcul des aides est possible en cas de résidence alternée (articles L.823-2 et R.823-5 CCH).

Cette nouvelle possibilité résulte de la jurisprudence du Conseil d'État (CE) qui, confirmant une décision du Tribunal administratif de Rennes, avait estimé que l'aide personnalisée au logement (APL) pouvait être partagée entre deux parents en garde alternée. Plus précisément le CE avait écarté l'argument selon lequel « *un "principe d'unicité de l'allocataire" s'opposerait à la prise en compte de ces enfants pour la détermination du montant de l'aide personnalisée au logement* » pour conclure que « *pour [la prise en compte dans le foyer pour l'APL], les enfants en situation de*

<sup>115</sup> [Ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019](#) relative à la partie législative du livre VIII du code de la construction et de l'habitation ; [Décret n° 2019-772 du 24 juillet 2019](#) relatif à la partie réglementaire du livre VIII du code de la construction et de l'habitation.



*garde alternée doivent être regardés comme vivant habituellement au foyer de chacun de leurs deux parents ; qu'ils doivent, par suite, être pris en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement sollicitée, le cas échéant, par chacun des deux parents, qui ne peut toutefois prétendre à une aide déterminée sur cette base qu'au titre de la période cumulée pendant laquelle il accueille l'enfant à son domicile au cours de l'année »* (Conseil d'État, 5<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> chambres réunies, 21 juillet 2017, n°398563).

Les modalités exactes du partage des AL prévues par les nouveaux textes du code de la construction et de l'habitation ne sont pas encore connues. Un partage similaire à celui retenu pour les AF conduirait à appauvrir les parents allocataires toutes prestations. Or, si l'on se base sur la situation des parents partageant actuellement les AF, les parents allocataires toutes prestations ont déjà en moyenne un revenu disponible beaucoup plus faible que les autres allocataires des Caf en général et que les parents bénéficiant des seules AF en particulier (cf. plus loin). Sous l'hypothèse probable que les parents percevant les AL dans le cas d'une garde alternée sont proches des parents allocataires toutes prestations, donc ont des revenus modestes, diviser par deux le poids de l'enfant dans le calcul des AL aurait deux effets : appauvrir des parents qui ont déjà un niveau de vie faible ; diminuer les dépenses publiques puisque les diminutions d'aide au logement pour les parents actuellement allocataires vont en moyenne être plus importantes que les augmentations d'aide au logement pour les seconds parents (actuellement non allocataires ou allocataires AF partielles seules). Les simulations des effets attendus de cette récente réforme, si elles étaient rendues publiques<sup>116</sup>, pourraient le confirmer.

L'option d'affecter un coefficient de 0,5 à l'enfant pour chacun des parents avait été expressément exclue par le HCF en 2014 : il proposait certes d'améliorer les droits à aide au logement du second parent en garde alternée (allocataire AF seules) ou en garde classique, mais sans diminuer pour autant les droits du premier (allocataire toutes PF), et quitte à conditionner l'aide au second parent au paiement de l'éventuelle CEEE (et, temporairement compte tenu de la situation budgétaire, de réserver l'aide aux situations d'isolement, donc d'écarter les situations où le second parent s'est remis en couple).

### **Recommandation :**

- *compte tenu d'une part que les frais supplémentaires de logement liés aux enfants (chambre supplémentaire) sont les mêmes que les enfants soient en résidence principale ou en garde alternée et, d'autre part, qu'une diminution des actuelles aides au logement perçues par les parents ayant des enfants en résidence alternée doit être évitée, le HCFEA recommande qu'en cas de résidence alternée le principe du partage conduise à prendre l'enfant pleinement en compte dans les deux foyers pour le calcul des aides au logement. À défaut, de réserver cette prise en compte pleine aux ménages monoparentaux.*
- *pour les situations de garde classique (75 %/25 %), compte tenu de la nécessité pour le parent bénéficiant d'un droit de visite et d'hébergement de disposer d'espace pour pouvoir recevoir son enfant, le Haut conseil à la famille avait préconisé dans son rapport en 2014 d'améliorer les aides au logement de ce second parent, mais sans diminuer les droits du parent ayant l'enfant en résidence principale, quitte à conditionner l'aide au second parent au paiement de l'éventuelle CEEE. Le HCFEA renouvelle cette recommandation.*

---

<sup>116</sup> Décidée par ordonnance et non dans le cadre d'une loi, aucune information sur l'impact de cette réforme n'a été rendue publique.

### III. AUCUN TEXTE LEGISLATIF OU REGLEMENTAIRE NE PREVOIT LE PARTAGE DES PRESTATIONS AUTRES QUE LES ALLOCATIONS FAMILIALES ET AIDES AU LOGEMENT : A QUEL PARENT LES ATTRIBUER EN CAS DE DESACCORD ?

Quelles sont les règles, ou à défaut les pratiques, d'attribution des prestations non partageables en cas de résidence alternée ? Et que se passe-t-il lorsque les parents ne sont pas d'accord sur celui/celle devant être l'« allocataire toutes PF » et celui/celle devant être l'allocataire AF partielles seules, en cas de résidence alternée et si les conditions du partage des AF sont remplies ?

Le droit aux prestations familiales n'est reconnu qu'à une personne au titre d'un même enfant (R513-1 code de la sécurité sociale). Par extension, cette règle s'applique au RSA, y compris le RSA majoré (ex API), et à la prime d'activité<sup>117</sup>.

En cas d'accord des parents sur le choix de l'allocataire toutes PF, ce choix ne peut être remis en cause qu'au bout d'un an sauf modification des modalités de résidence des enfants (article R521-2 CSS). Le choix d'une alternance entre parents qui le souhaiteraient est donc théoriquement faisable mais ne pourrait intervenir qu'une fois tous les 12 mois.

Selon la synthèse des travaux du groupe de travail sur le droit aux prestations familiales et la résidence alternée, établie par la direction de la Sécurité sociale (2011), 64 % des parents qui partagent les allocations familiales en décembre 2010 sont parvenus à trouver un accord sur le choix de l'allocataire unique pour l'ensemble des prestations familiales. Ce qui signifie que 36 % des parents qui partagent les allocations familiales sont en désaccord, ou à tout le moins que 36 % des formulaires de demande de partage comportent une seule signature. Le HCFEA n'a pu obtenir aucune information actualisée sur ce point.

À défaut d'accord entre les parents, il n'existe toutefois aucun texte légal déterminant lequel des parents d'un enfant en résidence alternée doit être désigné allocataire toutes PF (et donc lequel doit recevoir uniquement les AF partielles).

De simples instructions fixent les pratiques à suivre pour les Caf. Elles préconisent de désigner allocataire toutes PF celui des deux parents qui percevait déjà les PF au titre de l'enfant, désormais en résidence alternée. Et si aucun des deux parents n'a de droit ouvert au titre de cet enfant, de désigner allocataire toutes PF le parent qui en fait la demande le premier. Ces pratiques d'attribution peuvent questionner comme le souligne un avis récent du Défenseur des droits (voir plus loin).

En cas de désaccord persistant, des instructions préconisent aux Caf de rechercher un accord entre les parents par la voie de la médiation familiale. Le formulaire « enfant(s) en résidence alternée, déclaration et choix des parents » indique que l'allocataire peut prendre contact avec un service de médiation familiale en cas de conflit avec l'ex-conjoint.

---

<sup>117</sup> Pour être pris en compte pour le RSA et la prime d'activité, l'enfant doit en effet déjà ouvrir droit aux prestations familiales (ou, au-delà de 17 ans et jusqu'à 25 ans, être « à la charge effective et permanente du bénéficiaire à condition [d'être] arrivé au foyer après [son] dix-septième anniversaire, d'avoir avec le bénéficiaire ou son conjoint, son concubin ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité un lien de parenté jusqu'au quatrième degré inclus »). Article R. 263-2 CASF pour le RSA et R842-3 CSS pour la prime d'activité.

La médiation n'est pas systématiquement saisie en cas de conflit. Toutefois, lorsque c'est le cas, le médiateur reçoit les deux parents pour essayer de trouver un terrain d'entente. En fonction des situations, l'objectif est de favoriser l'alternance annuelle dans la désignation de l'allocataire toutes PF pour que chaque parent perçoive l'intégralité des droits une année sur deux.

Si aucun accord n'intervient, les instructions prévoient de maintenir la qualité d'allocataire toutes PF au parent qui la détient, ce qui, là encore, est une pratique qui peut questionner au regard du principe d'équité, comme le souligne le Défenseur des droits.

Ces instructions, combinées aux règles de désignation des allocataires en général<sup>118</sup>, conduisent à désigner très majoritairement les mères comme allocataires toutes PF. En cas de résidence alternée et de partage des PF, les femmes représentent environ les trois-quarts des allocataires toutes PF alors qu'elles ne représentent qu'environ un quart des allocataires AF partielles seules<sup>119</sup>. Les personnes allocataires toutes PF s'avèrent également avoir des revenus très modestes, en moyenne plus faibles que les allocataires des Caf en général, et surtout beaucoup plus faibles que les allocataires AF partielles seules : ces personnes se situent massivement dans les tranches de revenus les plus faibles alors que les personnes allocataires AF partielles seules sont au contraire surreprésentées dans les tranches de revenus les plus élevées<sup>120</sup>, et ce pour les mères comme pour les pères<sup>121</sup>. Ce partage inégal des PF, entre le parent qui touche toutes les PF (dont les AF partielles) et le parent qui touche les AF partielles seules, présente donc l'avantage de s'adresser globalement aux parents qui en ont effectivement le plus besoin.

Le parent demandeur peut contester la décision de désignation et/ou de maintien de l'allocataire toutes PF. Comme pour toute contestation, cela se fait d'abord devant la commission de recours amiable (CRA) de la caisse. Selon la Cnaf, la CRA ne dispose d'aucune règle sur laquelle s'appuyer pour trancher ce type de litige relevant de la sphère privée des parents, mais elle peut néanmoins rendre la décision qu'elle estime équitable. Par son silence et l'absence de réponse dans un délai de deux mois, ce qui est la pratique la plus courante des CRA sur ce sujet, il y a lieu de considérer pour le requérant qu'il s'agit d'une décision implicite de refus de la CRA, et il peut alors se pourvoir devant le juge judiciaire compétent, le TGI (qui a remplacé le Tass depuis 2019).

---

<sup>118</sup> En France, les allocataires des prestations familiales sont à 79 % des femmes et à 21 % des hommes. Ceci s'explique, entre autres raisons, par le fait que, lors de la première demande de prestations familiales, et sauf à ce que le couple demande expressément que l'allocataire soit un parent déterminé (le père), la réglementation prévoit que par défaut l'allocataire désigné par la caisse est la mère (article R513-1 CSS).

<sup>119</sup> Céroux B. et Hachet B., 2019, Dix ans de partage des allocations familiales dans le cadre de la résidence alternée (2007 - 2017), *l'e-ssentiel*, n°184, mars 2019, Cnaf.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Selon des données complémentaires fournies par la Cnaf, ces constats valent quel que soit le sexe de l'allocataire toutes PF et de l'allocataire AF seules. Dit autrement, les pères allocataires toutes PF (qui représentent environ un quart du total des allocataires toutes PF) sont aussi massivement surreprésentés que les mères allocataires toutes PF parmi les allocataires à bas revenu, tandis que les mères AF seules (qui représentent environ un quart des allocataires AF seules) sont aussi massivement surreprésentées que les hommes allocataires AF seules parmi les allocataires à plus hauts revenus.

La décision du TGI s'impose à la Cnaf : la Cour de cassation a confirmé que ce dernier est seul compétent pour décider de la qualité d'allocataire, et non le Jaf dont les décisions sur ce point ne peuvent en conséquence pas s'imposer aux Caf<sup>122</sup>.

Le HCFEA n'a pu obtenir d'information sur le contentieux (recours amiables et contentieux) résultant d'un désaccord entre les parents ayant des enfants en résidence alternée sur le choix de l'allocataire toutes prestations. Il serait utile de connaître l'importance du contentieux, les solutions qui se dégagent de la jurisprudence, ce qui est décidé en cas de litiges sur la désignation de l'allocataire toutes PF et les principes ou critères que les juges retiennent. Une telle information serait de nature à mieux éclairer le débat public. À ce jour, aucun texte légal n'existe et il serait important de combler ce vide textuel, ce qui n'est pas évident au regard d'un principe d'équité puisqu'il s'agit de traiter différemment des parents ayant à égalité la charge et la résidence de l'enfant.

### **Recommandation**

*Si certaines prestations continuaient à l'avenir à ne pas faire l'objet d'un partage en cas de résidence alternée, le HCFEA recommande, en cas de désaccord entre les parents, de dégager des principes clairs permettant de décider celui des parents à qui ces prestations doivent être attribuées.*

## **IV. LA QUESTION DU PARTAGE DES AUTRES PRESTATIONS EN CAS DE RESIDENCE ALTERNEE**

### **1. LES EXPLORATIONS ADMINISTRATIVES MENEES AU DEBUT DES ANNEES 2010 ONT EXAMINE LES DIFFICULTES DE L'EXTENSION DU PARTAGE A D'AUTRES PRESTATIONS**

Le principe du partage pour toutes les prestations fait l'objet de débats depuis plusieurs années. Un groupe de travail s'est penché sur la question du partage de l'ensemble des prestations familiales (PF) en 2010-2011 (DSS, DGCS/ministère des affaires sociales, ministère de la Justice, Défenseur des droits, CCMSA, Cnaf, etc.)<sup>123</sup>.

Deux modalités de partage des PF ont été examinées :

#### *A. L'alternance de la qualité d'allocataire une année sur deux*

Cette possibilité de partage est déjà possible en droit et, selon les simulations réalisées, une alternance annuelle n'entraînerait pas de coût supplémentaire pour les finances publiques (autres que des coûts de gestion), et même des économies, puisque les perdants à la réforme seraient plus nombreux et les montants moyens des pertes (pour les perdants) seraient plus élevés que les montants moyens des gains (pour les gagnants). Cependant, une telle possibilité nécessite une

---

<sup>122</sup> Compétence du juge aux affaires familiales en matière de prestations familiales, Bénédicte Panet, AJ fam. 2012., 172.

<sup>123</sup> Synthèse des travaux du groupe de travail sur le droit aux prestations familiales et la résidence alternée, établie par la direction de la Sécurité sociale (2011).

très bonne entente et une très bonne coordination entre parents pour alterner une année sur deux la qualité d'allocataire et présente de gros inconvénients, comme la forte détérioration de la situation des parents actuellement allocataires (ce qui limite de fait les possibilités d'accord entre parents) et surtout une forte variation des prestations, et donc des revenus, pour les parents d'une année sur l'autre. Les simulations tendent à montrer que ces derniers inconvénients apparaissent les plus importants en ce qui concerne les aides au logement.

Une alternance infra-annuelle (par exemple semestrielle ou trimestrielle) serait certes envisageable mais nécessiterait une modification de la réglementation avant de pouvoir être mise en œuvre et elle aurait pour inconvénient des difficultés et coûts supplémentaires de gestion pour les organismes débiteurs des prestations familiales.

*B. L'extension aux autres PF des modalités actuelles de calcul du partage des AF (le partage des AF n'étant pas une simple division par deux)*

Une telle option aurait pour effet de diminuer le montant des prestations familiales pour les actuels allocataires toutes PF (aujourd'hui, seules leurs AF sont susceptibles d'être réduites), ce qui ne va pas de soi compte tenu de leur situation sociale. Il s'agit aux trois-quarts de femmes, isolées en général, qui se situent massivement parmi les allocataires ayant les revenus les plus faibles tandis que les allocataires AF partielles seules, qui verraient le montant de leurs prestations augmenter, sont au contraire surreprésentés aux niveaux de revenus les plus élevés<sup>124</sup>.

Pour cette raison, mais également parce que les coûts liés à la charge de l'enfant dans les deux foyers sont supérieurs à ceux avant la séparation<sup>125</sup>, différentes hypothèses avaient été testées, consistant à agir sur le coefficient attribué à l'enfant en résidence alternée, avec trois niveaux de coefficient testés : 0,5 (comme c'est le cas actuellement pour les AF partagées), 0,75 et 1. Les deux dernières modalités feraient moins de perdants (aucun pour le coefficient à 1) mais seraient plus coûteuses pour les finances publiques : 12,3 millions d'euros dans l'hypothèse d'une prise en compte pour 0,5 de l'enfant en résidence alternée sur le champ des seules familles partageant déjà les AF en octobre 2011<sup>126</sup>, mais 52,6 millions d'euros dans l'hypothèse d'une prise en compte de l'enfant pour 0,75 et 92,6 millions d'euros dans le cas d'une prise en compte pour 1. Depuis ces simulations, le nombre de familles partageant les AF a été multiplié par deux environ (cf. I. C).

L'impact serait toutefois très différencié selon les situations familiales ce que montrent les simulations réalisées en 2011 sur des familles-types.

Dans le scénario d'un partage *stricto sensu* de la charge de l'enfant (coefficient de résidence alternée égal à 0,5), la perte financière en prestations familiales pour l'allocataire qui était allocataire principal de toutes les prestations familiales, varierait de 90 à 298 € par mois selon le

<sup>124</sup> Céroux B. et Hachet B., 2019, op. cit.

<sup>125</sup> Les travaux existant concluent à une augmentation du « coût de l'enfant » après une séparation, et donc à une certaine inadaptation des échelles d'équivalence habituellement utilisées. Voir Martin H. et Périvier H., 2018, [Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales](#), *Revue économique* 2018/2, Vol. 69, p.303-334 ; Henman P. et Mitchell K., 2001, « Estimating the costs of contact for non-resident parents: a budget standard approach », *Journal of Social Policy*, 30(3), p. 495-520, (cité par Ben Jelloul M. et Cusset P.-Y., 2015, [Comment partager équitablement le coût des enfants après la séparation ?](#), Document de travail n° 2015-03, France Stratégie, juin).

<sup>126</sup> Cf. deux notes DSER Cnaf de 2011 et une note DPFS Cnaf de 2012.

nombre d'enfants à charge, la présence ou pas d'un enfant de moins de trois ans et les revenus (à l'exception des mères avec un revenu d'activité de trois Smic ou plus, avec un ou deux enfants en résidence alternée et aucun enfant à charge de moins de 3 ans dont la situation resterait à peu près inchangée). Les mères sans revenu d'activité seraient les plus grandes perdantes. Corrélativement, les pères auxquels on ouvrirait le droit aux prestations familiales enregistreraient un gain financier variant de 13 à 469 € par mois.

Lorsque l'enfant est compté pour 0,75 part sur le dossier des deux parents (coefficient égal à 0,75), les pertes financières seraient moindres (de 37 à 168 € par mois) pour l'allocataire qui était allocataire principal de toutes les prestations familiales, en deçà de trois Smic. Les mères sans revenu d'activité seraient encore celles qui y perdraient le plus. Corrélativement, les pères auxquels on ouvrirait le droit aux prestations familiales enregistreraient un gain financier variant de 19 à 600 € par mois. La situation des pères rémunérés à trois Smic et qui ont un enfant en résidence alternée et aucun enfant à charge de moins de trois ans resterait inchangée, alors que leurs ex-conjointes sans revenu y perdraient (- 53 €).

Lorsque l'enfant est compté pour une part sur le dossier des deux parents (coefficient de résidence alternée égal à 1), la situation des mères sans revenu resterait inchangée. Celles rémunérées au salaire médian et à trois Smic seraient même gagnantes (gain financier de 0 à 144 € par mois) grâce aux allocations familiales qui ne seraient plus partagées en demi-part de charge d'enfant. Corrélativement, les pères auxquels on ouvrirait le droit aux prestations familiales enregistreraient un gain financier variant de 61 à 767 € par mois. La situation des pères rémunérés à trois Smic (ou plus) et qui ont un enfant en résidence alternée et aucun enfant à charge de moins de 3 ans resterait cependant inchangée.

Plusieurs constats ont finalement conduit au *statu quo* et à ne pas étendre le partage au-delà des seules AF :

- le fait qu'un partage sous la forme d'une prise en compte de l'enfant en résidence alternée pour moitié (coefficient de 0.5 comme c'est le cas pour les AF) conduirait à diminuer les prestations des actuelles personnes allocataires toutes PF (qui disposent déjà en moyenne de revenus très faibles) sauf, en prenant en compte l'enfant pour plus que la moitié (par exemple avec un coefficient de 0,75 ou 1) à devoir augmenter les dépenses publiques ;
- des problèmes en termes d'équité entre allocataires dans le cas d'une prise en compte pour 1 de l'enfant pour chacun des parents, en particulier vis-à-vis des parents en garde classique voire des autres allocataires ;
- une complexification de la réglementation accentuant les problèmes de lisibilité des règles de droit pour les usagers ;
- des frais de gestion supplémentaires pour les caisses et une hausse prévisible des réclamations et des demandes de recours amiable.



## 2. LA QUESTION DU PARTAGE DE TOUTES LES PRESTATIONS RESTE POSEE DANS LE DEBAT PUBLIC

Divers acteurs, ainsi que des contentieux rapportés par la presse, relaient régulièrement l'information d'une demande de parents pour un partage de toutes les prestations en cas de résidence alternée.

Tel est le cas du Défenseur des Droits (et avant lui le médiateur de la République et la Haute autorité de lutte contre les discriminations<sup>127</sup>). Il souhaite que, à défaut d'accord entre les parents et en l'absence de décision judiciaire concernant le bénéficiaire des prestations, chacun des parents ait qualité d'allocataire et perçoive la part de prestations familiales nécessaires à l'éducation de l'enfant à laquelle il pourrait prétendre au regard de sa situation économique et familiale. À cette fin, le défenseur des droits continue de demander la modification du code de la sécurité sociale afin de prendre en compte le fait que les parents peuvent remplir simultanément la condition de charge effective de l'enfant en cas de résidence alternée et permettre ainsi le partage de toutes les prestations familiales et prestations assimilées entre les deux parents. Selon le défenseur des droits, une telle réforme serait en phase avec l'évolution contemporaine de la famille, et permettrait d'encourager la coparentalité. Il a réitéré cette recommandation dans son récent avis n°19-10 du 3 juillet 2019 relatif au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020<sup>128</sup>.

Dans sa défense du principe du partage de toutes les prestations en cas de garde alternée, le Défenseur ne propose cependant pas de méthode précise de partage, et en conséquence n'aborde pas la question des effets du partage, notamment si les modalités revenaient à diminuer les prestations des « premiers » parents, ceux qui reçoivent à présent toutes les prestations et qui sont ceux qui se trouvent déjà en moyenne dans des situations plus défavorables.

## 3. LA JURISPRUDENCE SE PRONONCE PLUTOT DANS LE SENS D'UNE PRISE EN COMPTE DE L'ENFANT POUR LES DEUX PARENTS EN CAS DE RESIDENCE ALTERNEE

C'est à la suite de décisions du juge administratif, et en particulier de la jurisprudence du Conseil d'État (21 juillet 2017, n°398563) que le législateur vient de décider du partage des **aides personnelles au logement** à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019. Le Conseil d'État avait en particulier écarté l'argument selon lequel « *un " principe d'unicité de l'allocataire " s'opposerait à la prise en compte de ces enfants pour la détermination du montant de l'aide personnalisée au logement* » pour conclure au partage en cas de résidence alternée.

De même s'agissant du **RSA**, le Conseil d'État a conclu que chacun des parents pouvait prétendre à « *la moitié de la majoration pour enfant à charge* » du barème RSA à condition que la résidence alternée soit « *mise en œuvre de manière effective et équivalente* », et « *sauf accord contraire entre les parents ou mention contraire dans une décision du juge judiciaire* ». Cependant, « *il appartient au parent qui sollicite une telle répartition d'établir l'existence d'une résidence alternée mise en œuvre de manière effective et équivalente, laquelle doit être présumée s'il fournit à*

<sup>127</sup> Voir les positions en annexe de la synthèse des travaux du groupe de travail sur le droit aux prestations familiales et la résidence alternée, établie par la direction de la Sécurité sociale (2011).

<sup>128</sup> <https://juridique.defenseurdesdroits.fr/eli/avis/2019/07/03/00010/aa/texte>.

*l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active, à défaut de partage de la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales, une convention homologuée par le juge aux affaires familiales, une décision de ce juge ou un document attestant l'accord existant entre les parents sur ce mode de résidence » (CE, 21 juillet 2017, département de Paris, [n° 398911](#)).*

Enfin, le Conseil d'État a également jugé dès 2001 que le **supplément familial de traitement (SFT)** des fonctionnaires pouvait faire l'objet d'un partage au *pro rata* de la charge effective et permanente de l'enfant lorsque les deux parents sont fonctionnaires (CE, 24 octobre 2001, n° [215181](#)) et il a ensuite considéré que les modalités de partage des allocations familiales en cas de garde alternée étaient applicables pour l'attribution du SFT (CE, 30 juillet 2014, département du Haut-Rhin, n° 371405)<sup>129</sup>. Plusieurs juridictions du fond ont ainsi sanctionné le refus de l'administration de partager le SFT et ont précisé que l'administration ne peut pas exiger la production préalable d'une décision judiciaire dès lors que d'autres éléments permettent d'établir la charge effective et permanente d'un enfant, la preuve de la mise en œuvre de manière effective et équivalente du droit de garde alternée pouvant être apportée par tout moyen (TA Lille, 6 février 2019, n° 1604267, TA Dijon, 13 mars 2019, n° 1801535).

Compte tenu de sa jurisprudence sur les APL, le RSA et le SFT, il est probable que le Conseil d'État préconise une solution analogue également pour toutes les prestations qui relèvent de sa compétence, et en particulier la **prime d'activité** (à la différence des prestations familiales qui relèvent du juge de la sécurité sociale).

De son côté, la **Cour de cassation**, compétente pour les prestations familiales, s'était prononcée dans un avis rendu le 26 juin 2006 en faveur d'une forme de partage mais, en restant dans le cadre de la législation et de la réglementation en vigueur, et donc uniquement sous la forme d'un partage par alternance de la qualité d'allocataire par périodes : *« la règle de l'unicité de l'allocataire prévue à l'article R.513-1 du code de la sécurité sociale ne s'oppose pas à ce que lorsque la charge effective et permanente de l'enfant est partagée de manière égale entre les parents, en raison de la résidence alternée et de l'autorité parentale conjointe, le droit aux prestations familiales soit reconnu alternativement à chacun des parents en fonction de leur situation respective et des règles particulières à chaque prestation. »* (Avis n° 0060005). La Cour de cassation ne remettait alors pas en cause la règle de l'unicité de l'allocataire qui interdit le partage simultané des prestations.

Et à travers plusieurs décisions, elle a appliqué cette conception de l'unicité, notamment en refusant que la présence de deux enfants d'un premier lit, en résidence alternée, soit pris en considération pour apprécier la demande d'attribution de la Paje faite par le père à l'occasion de la naissance d'un troisième enfant, issu d'une nouvelle union. Le refus se fonde sur le fait que le demandeur n'avait pas au préalable demandé à bénéficier d'une alternance dans les versements des autres prestations familiales, perçues par la mère des deux enfants (Cass. civ. 2, 3 juin 2010, Bull. n°108. Également Cass. civ. 2, 30 mars 2017 et 6 octobre 2016). Bien que se prononçant sur un tout autre fondement (modification de l'objet litige), un autre arrêt de la cour de cassation (Cass. civ. 2 16 juin 2016, n°15-21.893) illustre le fait que les demandes de partage des prestations familiales, ici l'AEEH, semblent se multiplier et font l'objet d'un contentieux judiciaire.

---

<sup>129</sup> En s'appuyant sur l'[article 10 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985](#) modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.



À propos d'une demande d'attribution du complément de libre choix du mode de garde, la Cour de cassation a refusé récemment de soumettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire visant à examiner la constitutionnalité des articles L 513-1 et R 513-1 qui précisent respectivement que l'allocataire est la personne qui assume la charge effective et permanent de l'enfant et qu'il ne peut y avoir qu'un allocataire pour un enfant. L'article R 513-1 n'étant pas une disposition législative et ne pouvant pas, à ce titre, faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, la cour se prononce sur le seul article L513-1, considérant qu'il ne fait pas obstacle, seul, « à l'attribution à due concurrence au cours d'une même année à la qualité d'allocataire aux parents qui assument, dans le cadre d'une résidence alternée, la charge d'un enfant », impliquant que ce seul texte n'interdit pas le partage des prestations, qu'il s'agisse du complément du libre choix de garde ou de toute autre prestation (Cass. civ. 2, 28 mars 2019, n°[19-40.005](#)).

#### 4. QUELLES PRESTATIONS PARTAGER ? DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS

Compte tenu de l'ensemble des évolutions jurisprudentielles dont le HCFEA a pu avoir connaissance, le *statu quo* – et *a fortiori* le refus de prise en compte de la résidence alternée au moins s'agissant de l'AAEH, du complément mode de garde, du RSA – n'est plus tenable. Comme cela a été le cas pour les aides au logement (voir annexe 2), une modification des textes pourrait être envisagée par le législateur.

A *minima*, le principe du partage devrait être ainsi garanti aux prestations qui permettent au parent séparé d'accueillir l'enfant auprès de lui, de s'en occuper, d'exercer pleinement son rôle de parent et de permettre l'effectivité du droit à la résidence alternée. Il s'agit d'abord des **aides au logement** qui permettent au parent d'accueillir physiquement et de loger l'enfant, mais également des aides qui rendent compatibles l'exercice d'une activité professionnelle et l'accueil d'un enfant : ce sont les prestations qui permettent soit le recours à une garde extérieure (**CMG**), soit un aménagement des horaires, rythmes et/ou temps de travail (**PrePare**).

Plus largement, les aides permettant, par leur soutien financier, au parent de pouvoir effectivement accueillir et s'occuper de l'enfant devraient être concernées. Sur le principe, ce sont toutes les prestations sociales et familiales. La priorité donnée à la lutte contre la pauvreté, en particulier des familles monoparentales, devrait cependant conduire à traiter avec attention le cas du partage des suppléments enfants du RSA et de la prime d'activité, en particulier dans le cadre du futur « revenu universel d'activité » appelé à fusionner RSA, prime d'activité, aides au logement voire d'autres prestations.

#### **Recommandation :**

- *l'enfant devrait pouvoir être pris en compte pour les deux parents en cas de résidence alternée, c'est-à-dire que les deux parents doivent pouvoir être juridiquement désignés « allocataire » de l'enfant dont ils ont la charge, comme le recommande le défenseur des droits (avis n°19-10 du 3 juillet 2019). Ce principe est nécessaire pour garantir l'égalité de traitement entre parent ayant à égalité la charge de l'enfant. Cette règle devrait valoir sous réserve des conditions qui prévalent actuellement pour les AF, à savoir qu'il y ait accord entre les parents, cet accord désignant le cas échéant les prestations concernées, ou, en cas de désaccord de l'un des parents, que la résidence alternée soit attestée par une décision de justice et soit effectivement mise en œuvre ;*

- *si, toutefois, la prise en compte de l'enfant pour les deux parents en cas de résidence alternée ne devait pas être étendue à toutes les prestations, c'est-à-dire s'il était décidé qu'un parent allocataire puisse continuer à être éligible à davantage de prestations que l'autre parent allocataire :*
  - o *une règle de droit devrait permettre de décider, en cas de désaccord, quel parent doit être l'allocataire « toutes prestations » et lequel doit être allocataire « prestations partageables partielles uniquement » ;*
  - o *les prestations devant en priorité être prises en compte pour les deux parents semblent devoir être, compte tenu de leur objet, les aides au logement, le CMG, la PrePare ;*
  - o *une attention particulière devrait être apportée à la situation des personnes titulaires des prestations destinés aux plus modestes (RSA, prime d'activité et futur « revenu universel d'activité ») afin d'éviter un appauvrissement excessif des actuels allocataires suite au partage des prestations.*

## 5. QUELLES MODALITES DE PRISE EN COMPTE DES ENFANTS EN RESIDENCE ALTERNEE ? COMMENT RESOUDRE LE DILEMME ENTRE PARTAGE DES PRESTATIONS ET APPAUVRISSMENT DES PARENTS ACTUELLEMENT ALLOCATAIRES ? DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS

Le « partage » des AF ne consiste pas en une division par deux du montant des prestations qui étaient versées avant la séparation ou qui le seraient si le couple n'était pas séparé (cf. I). Ce « partage » consiste en une prise en compte des enfants pour un poids de 0,5, par opposition à un poids de 1 dans les autres situations. Nous avons vu que cette pondération avait, dans le cas du partage des AF, des effets d'appauvrissement des « premiers » parents (allocataires toutes prestations actuellement). Cet inconvénient pourrait s'accroître et poser problème dans le cadre de l'extension du partage aux aides au logement à compter de septembre 2019 (cf. II). Pour éviter cet inconvénient, un poids supérieur à 0,5 pourrait être attribué à l'enfant en résidence alternée. Une autre raison plaide plus généralement pour l'attribution d'un poids supérieur à 0,5 (ou un poids de l'enfant supérieur à 1 au total dans les deux foyers) : des travaux empiriques concluent à une augmentation du « coût de l'enfant » après une séparation et donc à une certaine inadaptation des échelles d'équivalence habituellement utilisées pour de telles situations<sup>130</sup>.

Il s'agit d'un dilemme, sans solution simple. Il est donc utile de dégager des principes ou règles pour décider des modalités de partage, c'est-à-dire les formes de prise en compte des enfants pour l'attribution et le calcul des prestations.

Compter l'enfant pour 1 pour les deux parents permet d'éviter l'appauvrissement d'un parent mais pourrait être écarté pour des raisons de coût et des raisons d'équité vis à vis des autres parents : par exemple, des parents en couple voyant leurs voisins se séparer et toucher deux fois l'ARS à la rentrée scolaire pour un même enfant pourraient se sentir lésés.

<sup>130</sup> Martin H. et Périvier H., 2018, [Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales](#), *Revue économique* 2018/2 (Vol. 69), p.303-334 ; Henman P. et Mitchell K., 2001, Estimating the costs of contact for non-resident parents: a budget standard approach, *Journal of Social Policy*, 30(3), p. 495-520 (cité par Ben Jelloul M. et Cusset P-Y., 2015, [Comment partager équitablement le coût des enfants après la séparation ?](#), Document de travail n°2015-03, France Stratégie, juin.)

La « proratisation » ou le poids donné à l'enfant en résidence alternée – par exemple, 0,5, 0,75 ou 1 – pourrait donc varier en fonction :

- des dépenses (ou coût) que couvrent ou sont supposées couvrir les prestations, selon que ces dépenses (ou coûts) sont proportionnelles au temps de résidence de l'enfant, auquel cas un poids de 0,5 serait logique, ou que ces dépenses sont moins que proportionnelles voire indépendantes du temps de résidence de l'enfant, auquel cas un poids supérieur à 0,5 voire un poids de 1 (en cas de dépenses indépendantes) serait plus approprié ;
- de la situation particulière de la famille pour faire face aux dépenses (pauvreté, isolement).

Si les dépenses totales visées par la prestation sont considérées comme fixes et qu'elles sont partagées entre les parents, l'enfant devrait logiquement être compté pour 0,5 pour chacun des parents :

- c'est semble-t-il le cas pour l'ARS supposée couvrir des frais de rentrée scolaire si on estime que ces frais sont au total les mêmes pour les enfants que leurs parents soient en couple ou séparés (il n'y a besoin que d'une gomme dans la trousse d'école) mais il pourrait être décidé que ce soit davantage que 0,5 si certaines dépenses liées à la scolarité doivent être faites par chacun des deux parents (achat d'un bureau, d'une lampe de bureau par chacun des parents...);
- ce pourrait être le cas pour le montant forfaitaire CMG (assistante maternelle), montant plafond remboursé aux parents, puisque dans ce cas on peut penser que les besoins et donc les coûts de garde auxquels fait face un parent sont proportionnels au temps de résidence de l'enfant : si le parent n'emploie et ne paie l'assistante maternelle qu'une semaine sur deux, il serait logique que le montant forfaitaire soit réduit de moitié. C'est probablement en ce sens que la Cour de cassation a récemment estimé que cette prestation pouvait être partagée entre les parents « à *due concurrence* » (Cour de cassation, 28 mars 2019, 19-40.005). Cependant, en raison des arrangements entre parents séparés pour ce qui concerne la garde de l'enfant hors de la famille et en particulier les nombreuses situations où ils décident que l'un des deux prend en charge plus que la moitié du temps et des frais de garde (voire la totalité), d'autres modalités de partage devraient être prévues. Il pourrait être tenu compte de l'ensemble du temps de garde de l'enfant externe à la famille, en conservant un plafond de dépenses commun aux deux foyers pour la garde de l'enfant hors du foyer.

Inversement, si les prestations sont destinées à couvrir des coûts indifférents au temps de résidence de l'enfant, celui-ci devrait être compté pleinement pour 1 :

- c'est le cas des aides au logement, puisque, même pour un accueil une semaine sur deux (85 % des modalités de résidence alternée), il faut disposer d'une pièce supplémentaire par enfant et d'un logement de taille suffisante ;
- c'est également le cas de la PrePare, dès lors que le parent se met à temps partiel ou interrompt son activité pour pouvoir accueillir et s'occuper de son enfant, et qu'il doit le faire toutes les semaines, même celles où il n'accueille pas l'enfant<sup>131</sup>.

Pour les autres prestations, la solution est plus délicate. En effet, les dépenses liées à la charge de l'enfant en partie couvertes par ces prestations diminuent globalement avec le temps de résidence

---

<sup>131</sup> Une extension de ce raisonnement pourrait valoir s'agissant de l'allocation de présence parentale.

mais moins que proportionnellement. La nourriture doit certes être proportionnelle au temps de résidence (chaque parent doit nourrir l'enfant la moitié du temps), mais ce n'est pas le cas pour la plupart des autres dépenses : les vêtements au moins pour partie (l'enfant n'emmène pas tous ses vêtements d'un logement à l'autre d'une semaine à l'autre...), l'aménagement de la chambre (meubles, décoration, draps...), l'aménagement de la cuisine, le siège auto, la trottinette, etc. Les dépenses engendrées par les enfants sont au total plus élevées après la séparation qu'avant. Au niveau du foyer, le poids attribué à l'enfant devrait donc se situer au-dessus de 0,5 et en dessous de 1 pour les autres prestations : allocations familiales, complément familial, prime de naissance, allocation de base, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, supplément enfant du RSA et de la prime d'activité<sup>132</sup>.

Pour déterminer le « juste » poids, il serait nécessaire de mener des travaux approfondis d'évaluation du coût de l'enfant après séparation. Des premiers travaux suggéraient de compter l'enfant pour 0,7 dans chacun des foyers en cas de garde alternée<sup>133</sup>. Mais les conclusions de ces premiers travaux, qui se fondent sur des moyennes, demanderaient à être confirmées par de nouvelles études.

En outre, si la règle particulière de partage pratiquée pour les AF (attribution d'un coefficient de 0,5 à l'enfant en résidence alternée) était étendue à toutes les prestations, cela aboutirait à appauvrir les parents déjà les plus défavorisés :

- les statistiques sur le partage des AF montrent que les actuels « allocataires toutes PF » sont beaucoup plus pauvres que les autres allocataires, et que c'est l'inverse pour les actuels « allocataires AF seules », et ce constat demeure que les allocataires soient mères ou pères ;
- les simulations faites en 2011 par la Cnaf pour une extension aux autres PF montraient d'ailleurs un effet d'appauvrissement des « allocataires AF seules » avec un coefficient de 0,5, d'où des simulations effectuées également avec des coefficients de 0,75 et 1 (cf. IV 1).

Enfin, plusieurs études donnent à penser que le coût des enfants vivant dans des ménages à bas revenus est proportionnellement plus élevé que le coût des enfants vivant dans des ménages situés en haut de la hiérarchie des revenus en raison de la présence de coûts fixes. Le coefficient pourrait aussi être modulé selon la situation du parent. Il pourrait être d'autant plus élevé qu'il s'agit de prestations destinées à lutter contre la pauvreté (ciblées sur les plus pauvres) et/ou attribuée à une famille monoparentale (qui font face à des dépenses plus élevées) afin de limiter l'appauvrissement inévitable induit par le partage des prestations. Ce faisant, il faut néanmoins veiller à respecter un principe d'équité vis-à-vis des autres familles pauvres, et à ne pas inciter des parents à se séparer pour des raisons financières.

---

<sup>132</sup> On peut toutefois penser que le complément d'AAEH est proportionnel au temps de garde de l'enfant.

<sup>133</sup> En se fondant sur une étude australienne (Henman P. et Mitchell K., 2001, Estimating the costs of contact for non-resident parents: a budget standard approach, *Journal of Social Policy*, 30(3), p. 495-520), Ben Jelloul et Cusset considèrent que l'échelle OCDE modifiée avant séparation de 0,3 pour un enfant de moins de 14 ans est différente après séparation, qu'elle est de 0,42 pour le parent gardien et 0,12 pour le parent non gardien en cas de résidence classique, et de 0,21 pour chacun des parents en cas de résidence alternée, soit un poids, relativement à l'échelle avant séparation, de  $0,21/0,3 = 0,7$ . Voir Ben Jelloul M. et Cusset P-Y., 2015, Comment partager équitablement le coût des enfants après la séparation ?, Document de travail n°2015-03, France Stratégie, juin 2015.

## **Recommandations**

Le HCFEA recommande que les modalités de « partage » des prestations en cas de résidence alternée suivent les principes suivants :

1) Une telle possibilité devrait être réservée, comme c'est le cas actuellement pour les AF, lorsqu'il y a accord entre les parents ou, en cas de désaccord de l'un des parents, à condition que la résidence alternée soit attestée par une décision de justice et soit effectivement mise en œuvre.

2) Le poids attribué à l'enfant pourrait dépendre de la plus ou moins grande proportionnalité de la dépense couverte par la prestation avec la durée de résidence et/ou de la situation des parents au regard du risque de pauvreté.

2a) Pour les prestations dont l'objet est de couvrir des besoins indépendants du temps de résidence de l'enfant, le HCFEA recommande de donner un poids de 1 à l'enfant pour chacun des parents : ce principe devrait prévaloir pour les aides au logement et la PrePare.

2b) Le poids pourrait être limité à 0,5 lorsque la prestation vise des besoins a priori proportionnels au temps de prise en charge des enfants en résidence alternée, comme c'est le cas de l'ARS, voire du montant forfaitaire du complément mode de garde (CMG) assistante maternelle, sous réserve de tenir compte des éventuels arrangements entre parents, quand l'un des parents prend en charge financièrement plus de la moitié du temps de garde hors de la famille.

2c) Pour tenir compte que la charge de l'enfant diminue moins que proportionnellement avec le temps de résidence, l'enfant en résidence alternée pourrait être compté pour un peu plus que 0,5 (par exemple 0,7) pour les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de base ou l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, éventuellement en distinguant selon la configuration familiale du nouveau foyer, en attribuant un coefficient plus important si le foyer est monoparental pour tenir compte des charges supplémentaires dans cette situation.

2d) Pour éviter que le partage ne conduise à appauvrir excessivement les parents déjà les plus fragiles, l'enfant en résidence alternée pourrait être compté intégralement ou presque pour chacun des parents (coefficient égal ou proche de 1) pour les prestations ciblées sur les plus pauvres : le RSA, la prime d'activité et le futur revenu universel d'activité (RUA). Dans un premier temps, ce principe pourrait au moins être appliqué aux parents isolés beaucoup plus vulnérables au regard du risque de pauvreté.

3) À défaut, pour tenir compte de l'augmentation des dépenses totales liées à la charge d'un enfant à la suite d'une séparation (ou du fait que les dépenses dans chacun des foyers diminuent mais moins que proportionnellement avec le temps de résidence), le poids attribué à chacun des parents pourrait être fixé à 0,7 pour le calcul du montant de toutes les prestations.

## ANNEXES

### Annexe 1

#### Textes du code de la sécurité sociale sur le partage des allocations familiales

##### Article L. 513-1

Les prestations familiales sont, sous réserve des règles particulières à chaque prestation, dues à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant.

##### Article L. 521-2

Modifié par [Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 - art. 124 JORF 22 décembre 2006](#)

Les allocations sont versées à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant.

En cas de résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents telle que prévue à l'article [373-2-9](#) du code civil, mise en œuvre de manière effective, les parents désignent l'allocataire. Cependant, la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales est partagée par moitié entre les deux parents soit sur demande conjointe des parents, soit si les parents sont en désaccord sur la désignation de l'allocataire. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent alinéa.

(...)

##### Article R. 513-1

Modifié par [Décret n° 2007-550 du 13 avril 2007 - art. 1 JORF 14 avril 2007 en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2007](#)

La personne physique à qui est reconnu le droit aux prestations familiales a la qualité d'allocataire. Sous réserve des dispositions de l'article [R. 521-2](#), ce droit n'est reconnu qu'à une personne au titre d'un même enfant.

Lorsque les deux membres d'un couple assument à leur foyer la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui d'entre eux qu'ils désignent d'un commun accord. Ce droit d'option peut être exercé à tout moment. L'option ne peut être remise en cause qu'au bout d'un an, sauf changement de situation. Si ce droit d'option n'est pas exercé, l'allocataire est l'épouse ou la concubine.

En cas de divorce, de séparation de droit ou de fait des époux ou de cessation de la vie commune des concubins, et si l'un et l'autre ont la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui des membres du couple au foyer duquel vit l'enfant.

#### Article R. 521-2

Créé par [Décret n° 2007-550 du 13 avril 2007 - art. 2 JORF 14 avril 2007 en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2007](#)

Dans les situations visées au deuxième alinéa de l'article [L. 521-2](#), l'allocataire est celui des deux parents qu'ils désignent d'un commun accord. À défaut d'accord sur la désignation d'un allocataire unique, chacun des deux parents peut se voir reconnaître la qualité d'allocataire :

- 1° lorsque les deux parents en ont fait la demande conjointe ;
- 2° lorsque les deux parents n'ont ni désigné un allocataire unique, ni fait une demande conjointe de partage.

Lorsque les parents ont désigné un allocataire unique ou fait une demande conjointe de partage, ils ne peuvent remettre en cause les modalités ainsi choisies qu'au bout d'un an, sauf modification des modalités de résidence du ou des enfants.

#### Article R. 521-3

Créé par [Décret n° 2007-550 du 13 avril 2007 - art. 2 JORF 14 avril 2007 en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2007](#)

Sous réserve de l'article R. 521-4, dans les situations visées aux 1° et 2° de l'article [R. 521-2](#), la prestation due à chacun des parents est égale au montant des allocations familiales dues pour le total des enfants à charge, multiplié par un coefficient résultant du rapport entre le nombre moyen d'enfants et le nombre total d'enfants.

Le nombre moyen d'enfants, pour chaque foyer, est obtenu en faisant la somme du nombre d'enfants à charge dans les conditions suivantes :

- 1° chaque enfant en résidence alternée compte pour 0,5 ;
- 2° les autres enfants à charge comptent pour 1.

Le nombre total d'enfants, pour chaque foyer, est obtenu en faisant la somme du ou des enfants en résidence alternée et, le cas échéant, du ou des autres enfants à charge.

#### Article R. 521-4

Créé par [Décret n° 2007-550 du 13 avril 2007 - art. 2 JORF 14 avril 2007 en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2007](#)



Pour l'ouverture du droit à la majoration prévue à l'article [L. 521-3](#), le nombre d'enfants à charge est évalué dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article R. 521-3.

Lorsque le ou les enfants ouvrant droit à ladite majoration sont en résidence alternée, le montant servi au titre de cette majoration est réduit de moitié.



## Annexe 2

### Textes du code de la construction et de l'habitation sur le partage des aides personnelles au logement (à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2019)

Article L. 823-2 (ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019 relative à la partie législative du livre VIII du code de la construction et de l'habitation)

Pour effectuer le calcul découlant du 1° de l'article L. 823-1, l'enfant à charge est rattaché à la personne qui en assume la charge effective et permanente. En cas de résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents telle que prévue à l'article 373-2-9 du code civil, mise en œuvre de manière effective, les parents désignent le bénéficiaire de l'aide.

Cependant, la charge de l'enfant pour le calcul des aides personnelles au logement est partagée entre les deux parents allocataires, soit sur demande conjointe des parents, soit si les parents sont en désaccord sur la désignation du bénéficiaire, selon des modalités définies par voie réglementaire.

**Article R 823-5** (décret n° 2019-772 du 24 juillet 2019 relatif à la partie réglementaire du livre VIII du code de la construction et de l'habitation)

Pour l'application de l'article L. 823-2, en cas de résidence alternée, les modalités de prise en compte de l'enfant à charge pour le calcul de l'aide ne peuvent être remises en cause par les parents qu'au bout d'un an, sauf modification, avant cette échéance, des modalités de résidence de l'enfant.

### Annexe 3 Défenseur des droits

Avis n° 19-10 du 3 juillet 2019  
relatif au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020<sup>134</sup>.

#### Modalités d'attribution des prestations familiales et des prestations assimilées en cas de résidence alternée

**Résumé de la proposition :** Modification de l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale afin que les parents puissent demander le partage des prestations familiales et des prestations assimilées en cas de résidence alternée.

#### Problématique :

Pour l'attribution des allocations familiales, en cas de résidence alternée des enfants à l'issue d'une séparation ou d'un divorce, les parents peuvent désigner :

- un allocataire unique, en application du principe de l'unicité de l'allocataire (prévu à l'article R. 513-1 du code de la sécurité sociale - CSS) ;
- ou choisir le partage des allocations familiales entre les deux parents (cf. art. L. 521-2 CSS).

Pour les autres prestations (complément familial, allocation logement, allocations de rentrée scolaire, etc...), la législation en vigueur ne prévoit pas de dispositions dérogatoires au principe d'unicité de l'allocataire.

La qualité d'allocataire ne peut alors être accordée qu'à un seul des deux membres du couple au titre d'un même enfant. Ainsi, en cas d'accord entre les parents, l'organisme débiteur des prestations familiales et assimilées retient comme allocataire celui qui a été conjointement désigné par ces derniers. Faute d'accord, l'organisme maintient la qualité d'allocataire à celui des deux parents qui bénéficie déjà des prestations familiales. Lorsqu'aucun des deux parents n'était allocataire avant la séparation, le premier des deux parents qui en fait la demande est reconnu allocataire.

Cette réglementation apparaît comme étant source d'iniquités quand des parents qui assument l'un et l'autre la charge effective de leur enfant ne peuvent bénéficier d'un partage d'allocations. Enfin l'article L. 513-1 CSS pose avant tout le principe du versement « *à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant* ». Les dispositions réglementaires de l'article R. 513-1 CSS semblent donc plus restrictives que la disposition légale.

#### Proposition :

Afin de combler ce vide juridique et de remédier à cette iniquité, il est proposé de modifier l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale afin de prendre en compte le fait que les parents peuvent remplir simultanément la condition de charge effective de l'enfant, en cas de résidence alternée

---

<sup>134</sup> <https://juridique.defenseurdesdroits.fr/eli/avis/2019/07/03/00010/aa/texte>

(sur le modèle de l'article L. 521-2 CSS) et permettre ainsi le partage des prestations familiales et des prestations assimilées entre les deux parents.

Une telle modification serait en phase avec l'évolution contemporaine de la famille et permettrait d'encourager la coparentalité. Cette évolution a déjà été amorcée par la Cour de cassation et le Conseil d'État qui dans des jurisprudences récentes se sont prononcées en faveur d'une dérogation au principe de l'unicité de l'allocataire.

### **Contexte jurisprudentiel :**

Avant la loi n° 2006-1640 précitée autorisant le partage des allocations familiales, la Cour de cassation s'était prononcée favorablement, dans un avis rendu le 26 juin 2006, sur la mise en place d'un dispositif d'allocataire par alternance dans les termes suivants : *« la règle de l'unicité de l'allocataire prévue à l'article R. 513-1 du code de la sécurité sociale ne s'oppose pas à ce que lorsque la charge effective et permanente de l'enfant est partagée de manière égale entre les parents, en raison de la résidence alternée et de l'autorité parentale conjointe, le droit aux prestations familiales soit reconnu alternativement à chacun des parents en fonction de leur situation respective et des règles particulières à chaque prestation. »* (Avis n° 0060005).

La Cour de cassation relevait que la mise en œuvre de la règle de l'allocataire par alternance permettrait de *« respecter le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi et l'exigence de non-discrimination prévu par la Convention européenne des droits de l'homme aux articles 14 et 1<sup>er</sup> du protocole additionnel de la Convention. »*

La reconnaissance de la qualité d'allocataire en alternance a été consacrée par la 2<sup>e</sup> chambre civile de la Cour de cassation dans un arrêt du 3 juin 2010 (n° 09-66445). Cette dernière a cassé et annulé l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Paris le 5 mars 2009 qui avait écarté le principe de l'unicité de l'allocataire pour ouvrir droit à l'allocation Paje à M. X, père d'un troisième enfant, dont il avait la charge effective en plus de celle par moitié de ses deux premiers enfants. La 2<sup>e</sup> chambre civile a jugé que seule l'alternance de la qualité d'allocataire permettrait la prise en compte de ses enfants pour l'attribution de la Paje au titre d'un troisième enfant.

Cette jurisprudence de la Cour de cassation a également été reprise par plusieurs juridictions telle que la cour d'appel de Rennes dans un arrêt du 26 octobre 2011 (n° 09/07052) qui a jugé que *« sont fondés à se voir reconnaître le bénéfice de l'allocation de logement en prenant en compte la présence à leur domicile les deux enfants B et M en alternance... »*. La cour d'appel de Colmar dans un arrêt du 22 novembre 2012 (n° 10/03 893) s'est également prononcée en faveur de la reconnaissance du droit aux prestations familiales en alternance à chacun des parents en fonction de leur situation respective et des règles particulières à chaque prestation.

Le Conseil d'État a considéré par ailleurs que les enfants en situation de garde alternée devaient être pris en compte pour la détermination de l'aide au logement par dérogation au principe de l'unicité de l'allocataire. Ainsi, les 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> chambres réunies du Conseil d'État, dans un arrêt du 21 juillet 2017 (n° 398563) se sont prononcées en faveur du partage de l'allocation personnalisée au logement (APL) dans les cas de garde alternée : *« Considérant, d'une part, qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale : "En cas de résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents telle que prévue à l'article 373-2-9 du code civil, mise en œuvre de manière effective, (...) la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales est partagée par moitié entre les deux parents soit sur demande conjointe des parents,*

*soit si les parents sont en désaccord sur la désignation de l'allocataire" ; qu'il résulte de ces dispositions que les enfants en situation de résidence alternée sont pris en compte pour le calcul des allocations familiales ; qu'ainsi, le ministre n'est pas fondé à soutenir qu'un "principe d'unicité de l'allocataire" s'opposerait à la prise en compte de ces enfants pour la détermination du montant de l'aide personnalisée au logement [...] ». « Considérant, d'autre part, que, pour l'application des articles L. 351-3 et R. 351-8 du code de la construction et de l'habitation cités ci-dessus, les enfants en situation de garde alternée doivent être regardés comme vivant habituellement au foyer de chacun de leurs deux parents ; qu'ils doivent, par suite, être pris en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement sollicitée, le cas échéant, par chacun des deux parents, qui ne peut toutefois prétendre à une aide déterminée sur cette base qu'au titre de la période cumulée pendant laquelle il accueille l'enfant à son domicile au cours de l'année ; [...]. ».*

## RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

[www.hcfea.fr](http://www.hcfea.fr)

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bienveillance, dans une approche intergénérationnelle.



Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

**Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie**