

Note d'information du 9 juillet 2015
Suites du colloque HCF/France Stratégie du 9 juin 2015
sur les « Ruptures familiales : affaire publique, affaire privée ? »

Les membres du HCF recevront les actes du colloque à l'automne (le colloque a été filmé¹ et a fait l'objet d'une retranscription intégrale des débats).

Sans attendre cet envoi, il nous a paru pertinent de regrouper ici quelques éléments qui prolongent notre rapport d'avril 2014 sur trois sujets importants. Cette note reprend notamment les fiches qui figurent dans le dossier du participant du colloque du 9 juin.

1) Le niveau de vie des deux ménages issus de la séparation

Le HCF avait indiqué dans son rapport qu'il était important de mesurer l'incidence sur le niveau de vie des deux ménages des pensions alimentaires versées ou reçues d'une part, des prestations sociales et fiscales dont les uns et les autres peuvent bénéficier d'autre part.

Les niveaux de vie des deux ménages après la rupture, leur évolution par rapport à la situation avant la séparation et leurs écarts dépendent de façon directe de l'estimation du coût des enfants que l'on peut mesurer par le nombre d'unités de consommation qu'on leur attribue.

a) Méthode d'analyse

a1) La mesure du « coût de l'enfant »

Pour actualiser notre rapport sur ces points, nous avons repris les deux hypothèses relatives au coût de l'enfant pour le parent « gardien » et le parent « non gardien » retenues par France Stratégie dans la communication faite au colloque et qui a fait l'objet d'une publication le 18 juin².

Ces hypothèses sont les suivantes : le coût de l'enfant est de 0,42 unité de consommation pour le parent qui a la garde principale des enfants (le plus souvent la mère – au lieu de 0,3 avec l'échelle usuelle³) et de 0,12 unité de consommation pour l'autre parent (le plus souvent le père – au lieu de 0 avec l'échelle actuelle). La majoration des unités de consommation pour les parents après la rupture (0,42 et 0,12) vise à corriger le fait que l'échelle d'équivalence usuelle prend mal en compte les coûts résultant de la séparation (liés notamment au fait que l'enfant a deux logements, aux frais de transports entre les deux domiciles parentaux...). A noter que sur le champ couvert (parents non gardiens, débiteurs de la pension alimentaire, dont le revenu est inférieur à 5 000€ par mois) le coût des enfants est proportionnel au revenu disponible de chacun des parents.

¹ <http://www.strategie.gouv.fr/evenements/colloque-ruptures-familiales-affaire-publique-affaire-privée>

² *Note d'analyse* : <http://www.strategie.gouv.fr/publications/partager-charges-liees-aux-enfants-apres-une-separation>

Document de travail : <http://www.strategie.gouv.fr/publications/partager-equitablement-cout-enfants-apres-separation>

³ Echelle de l'OCDE modifiée (utilisée dans les calculs réalisés dans le cadre du rapport d'avril 2014 du HCF sur les Ruptures familiales).

Il faut insister sur le caractère conventionnel du coût de l'enfant retenu ici et souligner qu'on ne prend en compte que les frais monétaires directs liés à l'enfant et non les coûts d'opportunité, notamment l'incidence sur la carrière professionnelle des parents de l'organisation de leur vie après la séparation ou la probabilité d'une remise en couple.

a2) Quelles situations et calendriers pour comparer les situations avant et après la rupture ?

Certaines études comparent la situation des deux parents avant et juste après la rupture. Par exemple, l'étude récente de Bonnet, Solaz et Garbinti compare les niveaux de vie l'année du divorce⁴ et l'année qui le suit, soit à très court terme, sur un laps de temps qui ne permet guère d'ajustements, sur le marché du travail notamment. De fait, l'inactivité des femmes avant et donc juste après la rupture pèse fortement sur leur niveau de vie. On en a une bonne indication avec le revenu imposable médian des mères de famille nombreuses qui est de 902€ par mois pour trois enfants et 370€ par mois pour quatre enfants d'une part et la fréquence du recours au RSA majoré d'autre part.

Si on se situe un peu plus tard, la probabilité est que le salaire moyen des mères s'améliore. Mais il restera le plus souvent inférieur à celui des pères.

Dans une perspective dynamique, il serait utile de mener des études qui suivent l'évolution dans le temps des niveaux de vie relatifs de chacun des deux ex-conjoints. Trois éléments majeurs entrent en jeu :

- Les progressions respectives du salaire des deux parents. Nombre de mères inactives ou peu actives vont augmenter leur participation au marché du travail. Mais la charge que représentent l'éducation de leurs enfants - et qui pèse principalement sur elles - est plutôt un facteur pénalisant sur leur carrière.

- Alors que le coût de l'enfant augmente avec l'âge, la pension alimentaire perd de sa valeur relative (en proportion du salaire du débiteur) d'une part parce que l'augmentation des prix sur laquelle la pension est indexée⁵ est généralement inférieure à celle du salaire moyen et que d'autre part le salaire du débiteur progresse globalement avec l'âge (c'est l'effet de carrière, particulièrement important pour les cadres). Ce processus puissant soulage la charge de la pension alimentaire pour le débiteur. Symétriquement, l'apport de la pension alimentaire dans le revenu du créancier diminue.

- la durée pendant laquelle les ménages connaissent un appauvrissement varie fortement. La remise en couple, souvent synonyme d'amélioration du niveau de vie, est moins fréquente et plus tardive pour les mères ; ainsi si près de la moitié des pères se remettent en couple au bout de quatre ans après la rupture, ce n'est le cas que pour 28% des mères⁶.

⁴ On n'a pas le pendant pour les couples de concubins.

⁵ la pension perd encore plus de sa valeur si elle n'est pas indexée

⁶ personnes seules quel que soit le motif de leur isolement (et non les seuls parents qui se sont séparés d'un conjoint ou d'un concubin).

a3) Une analyse sur cas-types

Les calculs menés par le Secrétariat général du HCF ne reposent pas sur des données réelles mais sur des cas-types (comme l'étude de France Stratégie précédemment citée).

Dans ce type d'approche, on suppose en particulier qu'il n'y a pas de non-recours aux prestations sociales et que la pension alimentaire est fixée selon la table de référence de la Chancellerie et versée comme il se doit.

On a retenu des conventions de calcul sur des situations assez représentatives. Les ménages étudiés sont des locataires en zone 2 dont le loyer est égal ou supérieur au plafond des aides au logement. Leurs enfants ont entre 3 et 14 ans (rappelons que 6% seulement des ménages divorcés ont un enfant de moins de trois ans au moment du divorce⁷). La résidence principale des enfants est fixée chez la mère ; le père a un droit de visite et d'hébergement « classique » (la moitié des vacances scolaires et un week-end sur deux). Les parents ne se sont pas remis en couple (et n'ont pas de nouveaux enfants).

Pour mesurer le niveau de vie, on utilise avant la séparation les unités de consommations (UC) usuelles de 0,5 pour le second adulte et 0,3 par enfant de moins de 14 ans. Après séparation, le coût de l'enfant est de 0,42 UC pour la mère, parent gardien, et 0,12 UC pour le père, parent non gardien, afin prendre en compte une partie des coûts résultant de la séparation (liés notamment au fait que l'enfant a deux logements, aux frais de transports entre les deux domiciles). Chacun des parents compte pour 1UC.

Nombre d'unités de consommation

| | Un enfant | Deux enfants | Trois enfants | Quatre enfants |
|-----------------------------|------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|
| Avant la séparation | 1,8 | 2,1 | 2,4 | 2,7 |
| Après la séparation | | | | |
| Mère (parent gardien) | 1,42 | 1,84 | 2,26 | 2,68 |
| Père (parent non gardien) | 1,12 | 1,24 | 1,36 | 1,48 |
| Somme pour les deux ménages | 2,54 | 3,08 | 3,62 | 4,16 |

Il conviendrait de mener des études sur les conditions de vie des ménages séparés pour évaluer si ces échelles de consommation sont pertinentes⁸.

⁷ Données de 2007.

⁸ Les analyses disponibles (Hourriez et Olier 1997, Martin et Pèrvier 2015...) indiquent déjà que l'échelle d'équivalence usuelle surestime le niveau de vie des familles monoparentales.

b) Quatre résultats

b1) Il y a un appauvrissement pour quasiment tous les ménages

La somme des revenus disponibles par unités de consommation (UC) diminue parce que le coût de l'enfant passe de 0,3 dans l'échelle de l'OCDE modifiée (situation avant la séparation) à 0,54 (0,42+0,12) après la séparation (soit une augmentation de 80%) et parce que les parents comptent chacun pour 1 UC, dans leur ménage respectif, alors qu'ils comptaient à deux pour 1,5 UC lorsqu'ils vivaient ensemble (ce qui permettait de tenir compte des économies d'échelle liées à la vie en couple). Cet alourdissement du coût que supportent les parents n'est que partiellement compensé par une augmentation des prestations sociales et fiscales.

Ainsi, pour un niveau de salaire de 2000€ pour le père et de 1520€ pour la mère, le niveau de vie des deux foyers diminue de façon sensible par rapport à la situation avant la séparation (*le tableau ci-dessous reprend les lignes (6) et (7) des tableaux de l'Annexe 1*).

Bien entendu ce résultat est dépendant de l'échelle d'UC retenue ainsi que des niveaux de revenu de chaque parent.

| Baisse du niveau de vie | Un enfant | Deux enfants | Trois enfants | Quatre enfants |
|-------------------------|-----------|--------------|---------------|----------------|
| Mère (1520€) | - 32% | - 31% | - 27% | - 27% |
| Père (2000€) | - 19% | - 26% | - 35% | - 40% |

b2) Dans la présentation classique, on sous-estime la pauvreté des ménages qui se sont séparés

Dès lors qu'on retient les valeurs d'UC majorées (0,42 et 0,12 par enfant), les niveaux de revenu disponible (revenu net d'impôt sur le revenu et y compris les prestations sociales et familiales) au-dessous desquels les ménages issus de la séparation sont au-dessous du seuil de pauvreté sont nettement supérieurs à ceux qui sont issus de l'analyse classique (où l'on retient respectivement 0,3 UC et 0 UC par enfant).

Seuil de pauvreté

| Mère (parent gardien) | Un enfant | Deux enfants | Trois enfants |
|---|-----------|--------------|---------------|
| Revenu disponible mensuel avec 0,3 UC par enfant | 1 300€ | 1 600€ | 1 900€ |
| Revenu disponible mensuel avec 0,42 UC par enfant | 1 420€ | 1 840€ | 2 260€ |

| Père (parent non gardien) | Un enfant | Deux enfants | Trois enfants |
|---|-----------|--------------|---------------|
| Revenu disponible mensuel avec 0 UC par enfant | 1 000€ | 1 000€ | 1 000€ |
| Revenu disponible mensuel avec 0,12 UC par enfant | 1 120€ | 1 240€ | 1 360€ |

Un nombre significatif de ménages se situent entre ces niveaux et seraient comptés dans les familles pauvres en retenant les valeurs précitées de coût des enfants.

b3) L'appauvrissement de chacun des deux foyers (revenu disponible par UC avant et après la séparation) varie selon le niveau de revenu des ex-conjoints et le nombre d'enfants.

On compare les niveaux de vie des parents avant et après la séparation, en partant de l'hypothèse que les deux membres du couple avaient le même niveau de vie lorsqu'ils vivaient ensemble⁹.

On trouvera en annexe 1 les tableaux situant les situations de ménages de revenus et nombre d'enfants variés.

Trois conclusions en ressortent :

- le niveau de vie des deux foyers diminue, souvent de façon sensible, par rapport à la situation du couple avant la séparation. On note une exception (de fréquence marginale) à ce constat : le ménage de un ou deux enfants sans revenu avant la rupture (il est au RSA) ; dans ce cas, la mère voit son niveau de vie augmenter.

- dans les deux nouveaux foyers – comme dans le foyer initial – le niveau de vie diminue avec la taille de la famille.

- les niveaux de vie relatifs des deux parents dépendent du rapport entre leurs salaires. On a, à ce titre, étudié deux séries de cas types.

Dans la première, le salaire de la mère est égal à 76% du salaire du père¹⁰. On se situe donc soit dans des situations où les deux parents travaillaient lorsqu'ils vivaient ensemble soit un peu à distance du moment de la rupture, lorsque les mères inactives ou faiblement actives avant la séparation se sont insérées sur le marché du travail (retour en activité, augmentation de la durée du travail en cas de temps partiel).

Dans la seconde, le père a un salaire de 2 000€ par mois (référence représentative pour les pères dans les tranches d'âge que nous suivons) et on fait varier le salaire de la mère de 0 à 2 500€ par mois. Cela permet de prendre en compte la disparité de salaires des mères, liée à leur degré inégal d'insertion sur le marché du travail.

⁹ Nous ne reprenons pas l'indicateur de « sacrifice de niveau de vie » par rapport à une situation de vie seul sans enfant utilisé dans la note de France Stratégie. En effet, il ne nous semble pas pertinent de prendre pour référence la situation d'un célibataire sans enfant. De fait, les résultats obtenus avec cet indicateur sont moins liés à la séparation qu'à l'écart de revenu entre conjoints (on aurait d'ailleurs aussi un « sacrifice » plus élevé chez celui qui a le meilleur salaire lorsque les parents sont en couple - et davantage en présence d'enfants).

¹⁰ Lorsqu'ils vivent en couple, les femmes ont un revenu de 76% de celui des hommes lorsque le couple est biactif à temps complet, contre 56% pour l'ensemble des situations d'activité.

Marc B., Missègue N., Morin Th., Remila N., Rioux L., (2013), « En 2011, les femmes perçoivent un revenu salarial inférieur de 24 % à celui des hommes », Vue d'ensemble - Marché du travail, France, portrait social - édition 2013.

Morin Th., (2014), « Écarts de revenus au sein des couples - Trois femmes sur quatre gagnent moins que leur conjoint », *Insee Première*, n°1492, mars 2014.

b31) Résultats dans la première série

Dans notre cas-type où la mère a un revenu professionnel de 76% du celui du père¹¹, quand on compare les écarts de niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation) de la créancière et du débiteur de la pension alimentaire avant et après la séparation,

- la situation des mères est contrastée pour les familles de un ou deux enfants qui forment la grande majorité des familles monoparentales (85% selon l'INSEE¹²). La situation de la mère de revenu faible est plus favorable (la baisse de son niveau de vie est moins prononcée que celle que subit le père). La situation s'inverse pour des salaires plus consistants (salaire supérieur à 1140€ pour un enfant et de 1520€ pour deux enfants) où le niveau de vie de la mère est alors sensiblement plus dégradé.

- pour la minorité des familles nombreuses, la situation des pères est moins favorable à tous les niveaux de salaire. Cette situation résulte de l'importance des prestations familiales qui soutiennent le niveau de vie de la mère (et qui sont élevée pour les créancières modestes).

Tableau récapitulatif (il s'agit des lignes 6 et 7 des situations décrites en annexe 1). En rouge les situations où la baisse de niveau de vie des mères est plus prononcée que celle des pères.

1 enfant

| | | | | | | | | | | |
|---|-----|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Revenu d'activité père | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 | 3000 | 3500 | 4000 | 5000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 380 | 760 | 1140 | 1520 | 1900 | 2280 | 2660 | 3040 | 3800 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | - | - | 66 | 133 | 201 | 268 | 336 | 403 | 471 | 606 |
| (6) Variation de niveau de vie pour le père (%) | -2% | -3% | -12% | -21% | -19% | -20% | -21% | -21% | -21% | -21% |
| (7) Variation de niveau de vie pour la mère (%) | 13% | 0% | -8% | -26% | -32% | -33% | -35% | -34% | -32% | -33% |

2 enfants

| | | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Revenu d'activité père | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 | 3000 | 3500 | 4000 | 5000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 380 | 760 | 1140 | 1520 | 1900 | 2280 | 2660 | 3040 | 3800 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | - | - | 112 | 227 | 342 | 457 | 572 | 687 | 802 | 1 032 |
| (6) Variation de niveau de vie pour le père (%) | -14% | -12% | -19% | -26% | -26% | -25% | -26% | -26% | -26% | -25% |
| (7) Variation de niveau de vie pour la mère (%) | 2% | -3% | -14% | -26% | -31% | -32% | -35% | -33% | -32% | -32% |

3 enfants

| | | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| Revenu d'activité père | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 | 3000 | 3500 | 4000 | 5000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 380 | 760 | 1140 | 1520 | 1900 | 2280 | 2660 | 3040 | 3800 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | - | - | 146 | 296 | 446 | 596 | 746 | 896 | 1 046 | 1 346 |
| (6) Variation de niveau de vie pour le père (%) | -27% | -22% | -32% | -35% | -35% | -32% | -31% | -32% | -31% | -30% |
| (7) Variation de niveau de vie pour la mère (%) | -3% | -4% | -22% | -21% | -27% | -29% | -29% | -31% | -30% | -30% |

¹¹ Et pour des revenus d'activité du débiteur variant entre 0 et 5000€, puisque le barème indicatif des pensions alimentaires ne va pas au delà de 5000€ par mois.

¹² Selon l'INSEE, 49% des familles monoparentales comptent un enfant et 36% deux enfants.

Cf. Blanpain N., Lincot L., (2015), « Avoir trois enfants ou plus à la maison », *Insee première*, n°1531, janvier 2015. Cette publication repose sur les données de l'enquête Famille et Logements de 2011.

4 enfants

| | | | | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|
| Revenu d'activité père | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 | 3000 | 3500 | 4000 | 5000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 380 | 760 | 1140 | 1520 | 1900 | 2280 | 2660 | 3040 | 3800 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | - | - | 171 | 347 | 523 | 699 | 875 | 1 051 | 1 227 | 1 579 |
| (6) Variation de niveau de vie pour le père (%) | -35% | -29% | -38% | -40% | -40% | -39% | -37% | -36% | -37% | -35% |
| (7) Variation de niveau de vie pour la mère (%) | -7% | -4% | -23% | -23% | -27% | -30% | -30% | -30% | -31% | -31% |

Source : Cas types SG HCF

Hypothèses : Parents séparés avec un droit de visite et d'hébergement « classique », Table de référence 2015 pour fixer les pensions alimentaires, législation 2015

b32) Résultats dans la deuxième série de cas-type (salaire du père de 2000€ par mois, celui de la mère variant entre 0 et 2500€ par mois)

- pour les familles de un et deux enfants, la situation de la mère est plus défavorable que celle du père dès qu'elle a un salaire inférieur à 2000€ par mois (soit un salaire inférieur à celui du père qui est fixé à 2000€ dans notre cas-type).

- pour les familles nombreuses, la situation de la mère est plus défavorable que celle du père lorsque son salaire est plus modeste (moins de 1500€ avec trois enfants) voire très modeste (c'est le cas pour quatre enfants à partir moins de 1000€).

1 enfant

| | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|------|------|
| Revenu d'activité père | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 |
| (6) Variation de niveau de vie pour le père (%) | 32% | 5% | -11% | -19% | -28% | -36% |
| (7) Variation de niveau de vie pour la mère (%) | -33% | -33% | -36% | -32% | -26% | -22% |

2 enfants

| | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|------|------|
| Revenu d'activité père | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | 342 | 342 | 342 | 342 | 342 | 342 |
| (6) Perte de niveau de vie pour le père (%) | 11% | -5% | -18% | -26% | -33% | -40% |
| (7) Perte de niveau de vie pour la mère (%) | -38% | -36% | -33% | -31% | -27% | -25% |

3 enfants

| | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|------|------|------|
| Revenu d'activité père | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | 446 | 446 | 446 | 446 | 446 | 446 |
| (6) Perte de niveau de vie pour le père (%) | -6% | -18% | -29% | -34% | -42% | -45% |
| (7) Perte de niveau de vie pour la mère (%) | -37% | -31% | -29% | -27% | -27% | -21% |

4 enfants

| | | | | | | |
|---|-------------|-------------|------|------|------|------|
| Revenu d'activité père | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | 523 | 523 | 523 | 523 | 523 | 523 |
| (6) Perte de niveau de vie pour le père (%) | -15% | -26% | -34% | -39% | -44% | -50% |
| (7) Perte de niveau de vie pour la mère (%) | -36% | -31% | -28% | -27% | -26% | -25% |

Source : Cas types SG HCF

Hypothèses : Parents séparés avec un droit de visite et d'hébergement « classique », Table de référence 2015 pour fixer les pensions alimentaires, législation 2015

b4) L'augmentation des prestations sociales et fiscales qui soutiennent le niveau de vie des deux ménages après la séparation n'est pas négligeable

Généralement, les deux ménages payent moins d'impôts que le couple d'origine et perçoivent des prestations sociales plus importantes.

Les tableaux de l'annexe 1 (lignes 9 et 10) situent l'importance de ces soutiens, notamment pour les ménages modestes.

c) Plusieurs mesures sont intervenues pour améliorer la situation des parents en cas de séparation

- l'augmentation du RSA de 2% par an sur les trois prochaines années a une double incidence : elle rehausse le revenu des parents pauvres, ce qui concerne créanciers et débiteurs ; elle diminue légèrement les pensions alimentaires fixées selon le barème, ce qui soulage les débiteurs¹³. A terme la baisse est de 4€ par mois pour une famille de un enfant ; 7€ par mois pour une famille de deux enfants et 9€ par mois pour trois enfants.

- l'augmentation de l'ASF de 15% sur les trois prochaines années va aider les parents isolés qui, après une séparation, n'ont aucun droit à pension alimentaire (le juge aux affaires familiales n'en a pas fixé), ont une petite pension ou subissent des incidents de paiement. En deux étapes – dont la seconde est expérimentée dans une vingtaine de CAF sous l'appellation GIPA¹⁴ – on met en place pour les créanciers qui vivent seuls la garantie de percevoir, au titre de leur pension alimentaire et d'une éventuelle ASF différentielle, une somme au moins égale à l'ASF (en 2018, 113€ par mois et par enfant), quelle que soit leur situation au regard de leur pension alimentaire. Cette garantie n'est pas négligeable dans la mesure où l'ASF représentera 58% de la pension (fixée au barème) pour un débiteur de revenu moyen (2 000€ par mois) avec un enfant.

d) Ces résultats valident les propositions du HCF

Il est nécessaire de réfléchir à une plus grande cohérence entre le barème des pensions et le système socio-fiscal d'une part, à une meilleure indexation des pensions d'autre part.

¹³ Car le barème comprend un abattement sur les revenus du débiteur du montant du RSA.

¹⁴ Garantie contre les impayés de pension alimentaire.

Si on peut considérer que les ménages issus d'une séparation doivent « normalement » assumer les conséquences sur leur niveau de vie de la séparation (bien entendu pour autant que les pensions alimentaires soient fixées à un niveau équitable et soient versées), on doit réfléchir à une amélioration des aides publiques pour les ménages les plus modestes¹⁵.

C'est bien l'option retenue par le HCF dans son rapport d'avril 2014 qui a proposé notamment un ensemble de mesures tendant à contenir la pauvreté des créanciers et des débiteurs les plus modestes.

2) Exécution des décisions judiciaires fixant une pension alimentaire¹⁶ : les éléments disponibles récents¹⁷

a) Des indications concordantes selon lesquelles il y a un taux significatif de non/mal paiement des pensions alimentaires.

- Deux études portant sur les mères l'année ou les deux années suivant le divorce donnent des résultats solides. Elles ne portent cependant que sur les divorcés et sur des divorces récents.
 - Dans la première (divorces ; garde classique)¹⁸, le taux de perception serait de 73%¹⁹ un an après le divorce.
 - Dans la seconde²⁰, le taux de perception de la pension alimentaire pour l'intégralité de son montant est de 82% dans les deux années après le divorce. Mais le taux d'incident (paiement partiel et irrégulier) est significatif.
- Par ailleurs, la CAF de Paris et la CNAF ont exploité les données sur les pensions alimentaires que leurs allocataires déclarent avoir reçues sur deux années consécutives (2012 et 2013) alors qu'ils déclaraient une pension alimentaire en 2011²¹. On considère ici toutes les séparations (quel que soit le statut de l'union qui s'est dé faite et sans se limiter à un flux de séparations récentes) ; le champ est cependant spécifique puisque c'est celui des allocataires des CAF ; en particulier, il manque certaines familles avec un seul enfant à charge.
 - o Les premiers résultats de la CAF de Paris montrent une forte volatilité des pensions alimentaires déclarées d'une année sur l'autre. Si la majorité déclare

¹⁵ Le système actuel contient au demeurant des dispositifs qui aident les ménages plus aisés. C'est le cas par exemple de la demi-part attribuée aux créanciers pour le calcul de l'IR par laquelle on reconnaît que l'isolement est en tant que tel un facteur de coût qu'il faut compenser notamment sur le plan fiscal.

¹⁶ Ou Contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant (CEEE).

¹⁷ Voir notamment la fiche du dossier du participant du colloque du 9 juin « Nouveaux éléments d'informations sur les pensions alimentaires pour les enfants depuis le rapport du Haut Conseil de la famille sur les Ruptures familiales d'avril 2014 ».

¹⁸ Bonnet Carole (Ined), Garbinti Bertrand (Insee-Crest), Anne Solaz (Ined), « Les conditions de vie des enfants après le divorce », *Insee première*, n°1536, février 2015.

¹⁹ 61% des parents gardiens déclarent recevoir une pension alimentaire, que l'on a rapporté aux 84% de dossiers pour lesquels une pension alimentaire a été fixée (chiffres de la Chancellerie sur les décisions de juin 2012), soit un taux de perception de $61\%/84\% = 73\%$ (sans que l'on puisse savoir si les versements ont été intégraux et à bonne date).

²⁰ Premiers résultats d'une étude en cours de la Chancellerie.

²¹ Cela permet d'exclure les situations de mise en place du paiement en cours d'année. En outre, le champ est restreint aux individus allocataires ayant un nombre d'enfant à charge mineur stable sur cette période.

avoir perçu des pensions sur les deux années, 17% n'ont rien perçu et 28% ne déclarent une pension alimentaire que sur l'une ou l'autre des deux années

Pour les familles allocataires qui déclarent avoir reçu des pensions alimentaires les deux années, seules six sur dix perçoivent une pension de montant stable. Les autres se partagent également entre des créanciers dont la pension diminue (parfois sensiblement) et des créanciers dont la pension augmente (là encore parfois de façon sensible).

Plus de 10% des allocataires qui déclaraient une pension en 2011 déclarent la recevoir alors que les paiements avaient été interrompus. Mais nous n'avons pas, à ce stade, d'éléments de compréhension de ces augmentations d'une année sur l'autre qui peuvent être des reprises spontanées des paiements ou le résultat de démarches en recouvrement

- Ces résultats sont proches de ceux calculés par la CNAF au niveau national sur les années 2010 et 2011: 63% déclarent des pensions sur les deux années ; 16% n'ont perçu aucune pension sur les deux années et les 21% restant n'ont perçu une pension que l'une des deux années.

b) L'indexation n'est pas mise en œuvre

Dans l'étude de la CAF de Paris, 90% des créanciers payés les deux années déclarent le même montant : l'indexation n'a pas été appliquée. Au niveau national, selon la CNAF, l'indexation ne serait pas appliquée dans 83% des cas.

Sans doute, l'atonie dans l'évolution des prix et des revenus peut expliquer pour partie ce constat. Mais des travaux complémentaires sont nécessaires pour éclairer ce phénomène dont l'effet est sensible sur la durée²².

c) On a – toujours – peu d'éléments sur les procédures de recouvrement (leur fréquence et leurs résultats)

Selon une étude de la Chancellerie portant sur des divorcés récents, moins de la moitié des créanciers intente une action en paiement ou porte plainte pour abandon de famille.

d) Il y a place pour une politique proactive d'offre de services des CAF pour les créancières repérées comme non/mal payées

3) Les analyses qui précèdent militent pour finaliser le programme d'études que le HCF avait appelé de ses vœux.

La note du 7 juillet transmise aux membres du HCF fait le point sur ce sujet.

²² Par exemple, si les prix augmentent de 1,4% chaque année (ce qui correspond à l'inflation moyenne sur les dix dernières années), sur 10 ans (qui correspond à la durée moyenne de versement d'une pension), cela correspond à une perte de valeur de la pension de plus 25%.

Annexe 1

Ecart de revenu disponible des pères et mères avant et après une séparation

Le revenu disponible des familles est défini comme le revenu net d'impôt sur le revenu et y compris les prestations sociales et familiales ainsi que les pensions alimentaires versées ou reçues. La taxe d'habitation n'est pas pris en compte.

1) Les hypothèses retenues dans les cas-types

a) hypothèses communes :

- les parents séparés ont opté pour une « garde classique », où le père garde son enfant la moitié des vacances scolaires et un week-end et paye une PENSION ALIMENTAIRE selon le barème indicatif 2013;
- les enfants sont âgés de 4 à 13 ans et ne bénéficient donc ni de la PAJE ni des majorations d'âge pour les allocations familiales.
- Les parents séparés sont locataires (loyer égal au loyer plafond en zone 2)
- Avant séparation, on utilise les unités de consommations usuelles 0,3 unité de consommation UC par enfant de moins de 14 ans. Après la séparation, on reprend les hypothèses relatives au coût de l'enfant pour le parent « gardien » et le parent « non gardien » retenues par France Stratégie (où le coût de l'enfant est de 0,42 UC pour mère qui a la garde principale et de 0,12 UC pour le père).
- On ne prend pas en compte la majoration RSA qui intervient potentiellement pour une durée d'un an après une séparation.

b) deux hypothèses de revenu

- Dans la première, le créancier, généralement une mère²³, a des revenus d'activité inférieurs de 24%²⁴ à ceux de son ex-conjoint ou compagnon (débitéur de la PENSION ALIMENTAIRE) ;
- Dans la seconde, pour un revenu type du père (2000€/mois), on fait varier le revenu de la mère de 0 à 2 500€/mois.

²³ 96% des créanciers de pension alimentaire hébergeant un enfant mineur sont des femmes.

²⁴ « En 2011, les femmes perçoivent un revenu salarial inférieur de 24 % à celui des hommes », Marc, Missègue, Morin, Remila et Rioux, Vue d'ensemble - Marché du travail, France, portrait social - édition 2013.

2) les résultats

a) Cas types où la mère a des revenus d'activité inférieurs de 24% à ceux du père

1 enfant

| Revenu d'activité père | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 | 3000 | 3500 | 4000 | 5000 |
|--|------|------|-------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Revenu d'activité mère | 0 | 380 | 760 | 1140 | 1520 | 1900 | 2280 | 2660 | 3040 | 3800 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | - | - | 66 | 133 | 201 | 268 | 336 | 403 | 471 | 606 |
| (1) Revenu disponible du couple avant séparation | 1209 | 1671 | 2045 | 2697 | 3346 | 4112 | 4877 | 5512 | 6147 | 7418 |
| (2) Revenu disponible du père après séparation | 739 | 1003 | 1114 | 1333 | 1679 | 2055 | 2393 | 2705 | 3018 | 3642 |
| (3) Revenu disponible mère après séparation | 1079 | 1322 | 1490 | 1580 | 1800 | 2188 | 2502 | 2892 | 3281 | 3947 |
| (4) Niveau de vie père après séparation (0,12 UC par enfant) | 660 | 896 | 995 | 1 190 | 1 499 | 1 835 | 2 137 | 2 416 | 2 694 | 3 252 |
| (5) Niveau de vie mère après séparation (0,42 UC par enfant) | 760 | 931 | 1 049 | 1 113 | 1 267 | 1 541 | 1 762 | 2 036 | 2 311 | 2 779 |
| (6) Variation de niveau de vie pour le père (%) | -2% | -3% | -12% | -21% | -19% | -20% | -21% | -21% | -21% | -21% |
| (7) Variation de niveau de vie pour la mère (%) | 13% | 0% | -8% | -26% | -32% | -33% | -35% | -34% | -32% | -33% |
| (8) Ecart de niveau de vie mère/père (%) | 15% | 4% | 5% | -7% | -15% | -16% | -18% | -16% | -14% | -15% |
| (9) Ecart entre les revenus disponibles des foyers après séparation et celui couple (2+3)-(1) | 609 | 654 | 558 | 215 | 133 | 132 | 19 | 85 | 151 | 171 |
| (10) Impact du système socio-fiscal après une séparation par rapport au revenu disponible initial du couple (2+3)/(1) -1 | 50% | 39% | 27% | 8% | 4% | 3% | 0% | 2% | 2% | 2% |

2 enfants

| Revenu d'activité père | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 | 3000 | 3500 | 4000 | 5000 |
|--|------|------|------|-------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Revenu d'activité mère | 0 | 380 | 760 | 1140 | 1520 | 1900 | 2280 | 2660 | 3040 | 3800 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | - | - | 112 | 227 | 342 | 457 | 572 | 687 | 802 | 1 032 |
| (1) Revenu disponible du couple avant séparation | 1454 | 1923 | 2260 | 2890 | 3570 | 4297 | 5063 | 5702 | 6338 | 7576 |
| (2) Revenu disponible du père après séparation | 739 | 1003 | 1083 | 1263 | 1556 | 1891 | 2223 | 2501 | 2779 | 3334 |
| (3) Revenu disponible mère après séparation | 1295 | 1638 | 1698 | 1867 | 2158 | 2553 | 2901 | 3324 | 3755 | 4509 |
| (4) Niveau de vie père après séparation (0,12 UC par enfant) | 596 | 809 | 874 | 1 019 | 1 255 | 1 525 | 1 793 | 2 017 | 2 241 | 2 689 |
| (5) Niveau de vie mère après séparation (0,42 UC par enfant) | 704 | 890 | 923 | 1 015 | 1 173 | 1 387 | 1 576 | 1 807 | 2 041 | 2 451 |
| (6) Variation de niveau de vie pour le père (%) | -14% | -12% | -19% | -26% | -26% | -25% | -26% | -26% | -26% | -25% |
| (7) Variation de niveau de vie pour la mère (%) | 2% | -3% | -14% | -26% | -31% | -32% | -35% | -33% | -32% | -32% |
| (8) Ecart de niveau de vie mère/père (%) | 18% | 10% | 6% | 0% | -7% | -9% | -12% | -10% | -9% | -9% |
| (9) Ecart entre les revenus disponibles des foyers après séparation et celui couple (2+3)-(1) | 580 | 719 | 522 | 241 | 144 | 146 | 60 | 123 | 196 | 268 |
| (10) Impact du système socio-fiscal après une séparation par rapport au revenu disponible initial du couple (2+3)/(1) -1 | 40% | 37% | 23% | 8% | 4% | 3% | 1% | 2% | 3% | 4% |

3 enfants

| | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Revenu d'activité père | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 | 3000 | 3500 | 4000 | 5000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 380 | 760 | 1140 | 1520 | 1900 | 2280 | 2660 | 3040 | 3800 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | - | - | 146 | 296 | 446 | 596 | 746 | 896 | 1 046 | 1 346 |
| (1) Revenu disponible du couple avant séparation | 1784 | 2262 | 2767 | 3257 | 3983 | 4613 | 5342 | 6108 | 6672 | 7868 |
| (2) Revenu disponible du père après séparation | 739 | 1003 | 1062 | 1204 | 1471 | 1770 | 2075 | 2350 | 2602 | 3108 |
| (3) Revenu disponible mère après séparation | 1625 | 2041 | 2044 | 2409 | 2743 | 3106 | 3586 | 3982 | 4415 | 5153 |
| (4) Niveau de vie père après séparation (0,12 UC par enfant) | 543 | 738 | 781 | 885 | 1 082 | 1 302 | 1 525 | 1 728 | 1 914 | 2 285 |
| (5) Niveau de vie mère après séparation (0,42 UC par enfant) | 719 | 903 | 905 | 1 066 | 1 214 | 1 374 | 1 587 | 1 762 | 1 953 | 2 280 |
| (6) Variation de niveau de vie pour le père (%) | -27% | -22% | -32% | -35% | -35% | -32% | -31% | -32% | -31% | -30% |
| (7) Variation de niveau de vie pour la mère (%) | -3% | -4% | -22% | -21% | -27% | -29% | -29% | -31% | -30% | -30% |
| (8) Ecart de niveau de vie mère/père (%) | 32% | 22% | 16% | 20% | 12% | 6% | 4% | 2% | 2% | 0% |
| (9) Ecart entre les revenus disponibles des foyers après séparation et celui couple (2+3)-(1) | 579 | 782 | 339 | 356 | 231 | 263 | 319 | 224 | 345 | 392 |
| (10) Impact du système socio-fiscal après une séparation par rapport au revenu disponible initial du couple (2+3)/(1) -1 | 32% | 35% | 12% | 11% | 6% | 6% | 6% | 4% | 5% | 5% |

4 enfants

| | | | | | | | | | | |
|--|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Revenu d'activité père | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 | 3000 | 3500 | 4000 | 5000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 380 | 760 | 1140 | 1520 | 1900 | 2280 | 2660 | 3040 | 3800 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | - | - | 171 | 347 | 523 | 699 | 875 | 1 051 | 1 227 | 1 579 |
| (1) Revenu disponible du couple avant séparation | 2089 | 2570 | 3055 | 3573 | 4277 | 5034 | 5661 | 6392 | 7117 | 8281 |
| (2) Revenu disponible du père après séparation | 739 | 1003 | 1046 | 1169 | 1414 | 1680 | 1962 | 2238 | 2472 | 2939 |
| (3) Revenu disponible mère après séparation | 1929 | 2440 | 2338 | 2729 | 3091 | 3481 | 3918 | 4462 | 4907 | 5655 |
| (4) Niveau de vie père après séparation (0,12 UC par enfant) | 499 | 678 | 707 | 790 | 956 | 1 135 | 1 326 | 1 512 | 1 670 | 1 986 |
| (5) Niveau de vie mère après séparation (0,42 UC par enfant) | 720 | 911 | 872 | 1 018 | 1 154 | 1 299 | 1 462 | 1 665 | 1 831 | 2 110 |
| (6) Variation de niveau de vie pour le père (%) | -35% | -29% | -38% | -40% | -40% | -39% | -37% | -36% | -37% | -35% |
| (7) Variation de niveau de vie pour la mère (%) | -7% | -4% | -23% | -23% | -27% | -30% | -30% | -30% | -31% | -31% |
| (8) Ecart de niveau de vie mère/père (%) | 44% | 34% | 23% | 29% | 21% | 14% | 10% | 10% | 10% | 6% |
| (9) Ecart entre les revenus disponibles des foyers après séparation et celui couple (2+3)-(1) | 579 | 873 | 329 | 325 | 229 | 127 | 218 | 308 | 262 | 313 |
| (10) Impact du système socio-fiscal après une séparation par rapport au revenu disponible initial du couple (2+3)/(1) -1 | 28% | 34% | 11% | 9% | 5% | 3% | 4% | 5% | 4% | 4% |

Source : Cas types SG HCF

Hypothèses : Parents séparés avec un droit de visite et d'hébergement « classique », Table de référence 2015 pour fixer les pensions alimentaires, législation 2015

b) Cas types en fonction du revenu d'activité de la mère sachant que le père gagne 2000€ d'activité.

1 enfant

| | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------|-------|
| Revenu d'activité père | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 | 201 |
| (1) Revenu disponible du couple avant séparation | 2047 | 2576 | 3034 | 3328 | 3763 | 4199 |
| (2) Revenu disponible du père après séparation | 1679 | 1679 | 1679 | 1679 | 1679 | 1679 |
| (3) Revenu disponible mère après séparation | 1085 | 1369 | 1541 | 1788 | 2198 | 2576 |
| (4) Niveau de vie père après séparation (0,12 UC par enfant) | 1 499 | 1 499 | 1 499 | 1 499 | 1 499 | 1 499 |
| (5) Niveau de vie mère après séparation (0,42 UC par enfant) | 764 | 964 | 1 086 | 1 259 | 1 548 | 1 814 |
| (6) Variation de niveau de vie pour le père (%) | 32% | 5% | -11% | -19% | -28% | -36% |
| (7) Variation de niveau de vie pour la mère (%) | -33% | -33% | -36% | -32% | -26% | -22% |
| (8) Ecart de niveau de vie mère/père(%) | -49% | -36% | -28% | -16% | 3% | 21% |
| (9) Ecart entre les revenus disponibles des foyers après séparation et celui couple (2+3)-(1) | 718 | 472 | 187 | 139 | 114 | 57 |
| (10) Impact du système socio-fiscal après une séparation par rapport au revenu disponible initial du couple (2+3)/(1) -1 | 35% | 18% | 6% | 4% | 3% | 1% |

2 enfants

| | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------|-------|
| Revenu d'activité père | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | 342 | 342 | 342 | 342 | 342 | 342 |
| (1) Revenu disponible du couple avant séparation | 2378 | 2769 | 3224 | 3555 | 3949 | 4384 |
| (2) Revenu disponible du père après séparation | 1556 | 1556 | 1556 | 1556 | 1556 | 1556 |
| (3) Revenu disponible mère après séparation | 1302 | 1548 | 1882 | 2143 | 2538 | 2893 |
| (4) Niveau de vie père après séparation (0,12 UC par enfant) | 1 255 | 1 255 | 1 255 | 1 255 | 1 255 | 1 255 |
| (5) Niveau de vie mère après séparation (0,42 UC par enfant) | 708 | 841 | 1 023 | 1 165 | 1 379 | 1 572 |
| (6) Perte de niveau de vie pour le père (%) | 11% | -5% | -18% | -26% | -33% | -40% |
| (7) Perte de niveau de vie pour la mère (%) | -38% | -36% | -33% | -31% | -27% | -25% |
| (8) Ecart de niveau de vie mère/père(%) | -44% | -33% | -18% | -7% | 10% | 25% |
| (9) Ecart entre les revenus disponibles des foyers après séparation et celui couple (4+5)-(1) | 480 | 335 | 214 | 145 | 144 | 65 |
| (10) Impact du système socio-fiscal après une séparation par rapport au revenu disponible initial du couple (4+5)/(1) -1 | 20% | 12% | 7% | 4% | 4% | 1% |

3 enfants

| | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------|-------|-------|-------|
| Revenu d'activité père | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | 446 | 446 | 446 | 446 | 446 | 446 |
| (1) Revenu disponible du couple avant séparation | 2764 | 3184 | 3652 | 3963 | 4463 | 4687 |
| (2) Revenu disponible du père après séparation | 1471 | 1471 | 1471 | 1471 | 1471 | 1471 |
| (3) Revenu disponible mère après séparation | 1632 | 2063 | 2451 | 2730 | 3067 | 3506 |
| (4) Niveau de vie père après séparation (0,12 UC par enfant) | 1 082 | 1 082 | 1 082 | 1 082 | 1 082 | 1 082 |
| (5) Niveau de vie mère après séparation (0,42 UC par enfant) | 722 | 913 | 1 085 | 1 208 | 1 357 | 1 551 |
| (6) Perte de niveau de vie pour le père (%) | -6% | -18% | -29% | -34% | -42% | -45% |
| (7) Perte de niveau de vie pour la mère (%) | -37% | -31% | -29% | -27% | -27% | -21% |
| (8) Ecart de niveau de vie mère/père(%) | -33% | -16% | 0% | 12% | 25% | 43% |
| (9) Ecart entre les revenus disponibles des foyers après séparation et celui couple (4+5)-(1) | 339 | 350 | 271 | 238 | 75 | 290 |
| (10) Impact du système socio-fiscal après une séparation par rapport au revenu disponible initial du couple (4+5)/(1) -1 | 12% | 11% | 7% | 6% | 2% | 6% |

4 enfants

| | | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------|-------|-------|-------|
| Revenu d'activité père | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 | 2000 |
| Revenu d'activité mère | 0 | 500 | 1000 | 1500 | 2000 | 2500 |
| Pension alimentaire (barème CEEE 2015) | 523 | 523 | 523 | 523 | 523 | 523 |
| (1) Revenu disponible du couple avant séparation | 3053 | 3485 | 3882 | 4257 | 4634 | 5134 |
| (2) Revenu disponible du père après séparation | 1414 | 1414 | 1414 | 1414 | 1414 | 1414 |
| (3) Revenu disponible mère après séparation | 1937 | 2396 | 2791 | 3076 | 3424 | 3806 |
| (4) Niveau de vie père après séparation (0,12 UC par enfant) | 956 | 956 | 956 | 956 | 956 | 956 |
| (5) Niveau de vie mère après séparation (0,42 UC par enfant) | 723 | 894 | 1 041 | 1 148 | 1 278 | 1 420 |
| (6) Perte de niveau de vie pour le père (%) | -15% | -26% | -34% | -39% | -44% | -50% |
| (7) Perte de niveau de vie pour la mère (%) | -36% | -31% | -28% | -27% | -26% | -25% |
| (8) Ecart de niveau de vie mère/père(%) | -24% | -6% | 9% | 20% | 34% | 49% |
| (9) Ecart entre les revenus disponibles des foyers après séparation et celui couple (4+5)-(1) | 298 | 326 | 323 | 233 | 204 | 86 |
| (10) Impact du système socio-fiscal après une séparation par rapport au revenu disponible initial du couple (4+5)/(1) -1 | 10% | 9% | 8% | 5% | 4% | 2% |

Source : Cas types SG HCF

Hypothèses : Parents séparés avec un droit de visite et d'hébergement « classique », Table de référence 2015 pour fixer les pensions alimentaires, législation 2015