



CONSEIL DE LA FAMILLE

Les ruptures de couples avec enfants mineurs

Synthèse et propositions

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

SOMMAIRE

I. Avoir des parents séparés est une situation de plus en plus fréquente pour les enfants	4
➤ Chaque année 380 000 enfants concernés par la séparation de leurs parents, dont 60 % hors mariage	4
➤ Pour les parents séparés, des trajectoires familiales contrastées entre femmes et hommes	5
➤ Pour les pères et les mères séparés, une évolution contrastée des niveaux de vie	6
II. Les difficultés au quotidien et les demandes de politiques publiques : points de vue de meres intéressées	8
➤ Difficultés économiques, poids de la gestion du quotidien, complexité de l'accès aux droits	8
➤ Les femmes en grande difficulté : une succession de choix impossibles	9
➤ ... et des attentes fortes	10
III. Une protection par le droit très variable selon les situations maritales	11
➤ Pour tous les enfants, la règle générale de l'obligation alimentaire	11
➤ Entre ex-conjoints, des dispositions qui ne concernent que le mariage	12
IV. Le moment et les conditions de la rupture	13
➤ Une absence de formalisation pour les couples non mariés	13
➤ Le divorce par consentement mutuel sans juge, un premier bilan qui reste à faire	13
➤ L'accompagnement par la médiation et l'expérimentation de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire (TMFPO)	14
➤ Maintenir le lien avec les enfants dans les situations difficiles	14
V. Les conséquences matérielles de la rupture	16
➤ La question des pensions alimentaires	17
VI. Une prise en compte des pensions alimentaires dans la législation sociofiscale qui pose problème	19
➤ La prise en compte des pensions alimentaires dans les barèmes sociaux et fiscaux : des différences de traitement difficiles à justifier	19
➤ Des effets globalement défavorables pour les parents ayant des revenus avant redistribution modestes	20
➤ L'évolution en cours du barème indicatif des pensions alimentaires	21
VII. Quelques pistes de réforme de l'articulation entre CEEE et système de prestations sociales et de prélèvements	22
➤ 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	23

- 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.....24
- Deux options pour une réforme indispensable25
- VIII. La question du partage des prestations liées à la présence d'enfants26
 - Quelles prestations devraient être partagées en cas de résidence alternée ?26
 - Quelles modalités de partage retenir en cas de résidence alternée ?.....27
 - Recommandations concernant le partage des prestations.....28
 - Le cas particulier des aides au logement en situation de résidence classique.....29
- IX. Aller vers une procédure plus intégrée ?29
- X. Les outils d'analyse et de suivi et les dispositifs de statistiques et d'études31

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 2014¹. Trois évolutions importantes ont eu lieu en effet depuis la publication de ce rapport, qui nécessitent 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 dissolutions de Pacs pour cause de séparation ou de ruptures d'unions libres². 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

¹ Les ruptures familiales - États des lieux et propositions, HCF, 2014.

² 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.

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^{er} 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 »³ 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 ;
- 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 femmes⁴ ;
- 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 ;

³ 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.

⁴ 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.

- 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 pères⁵. 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.

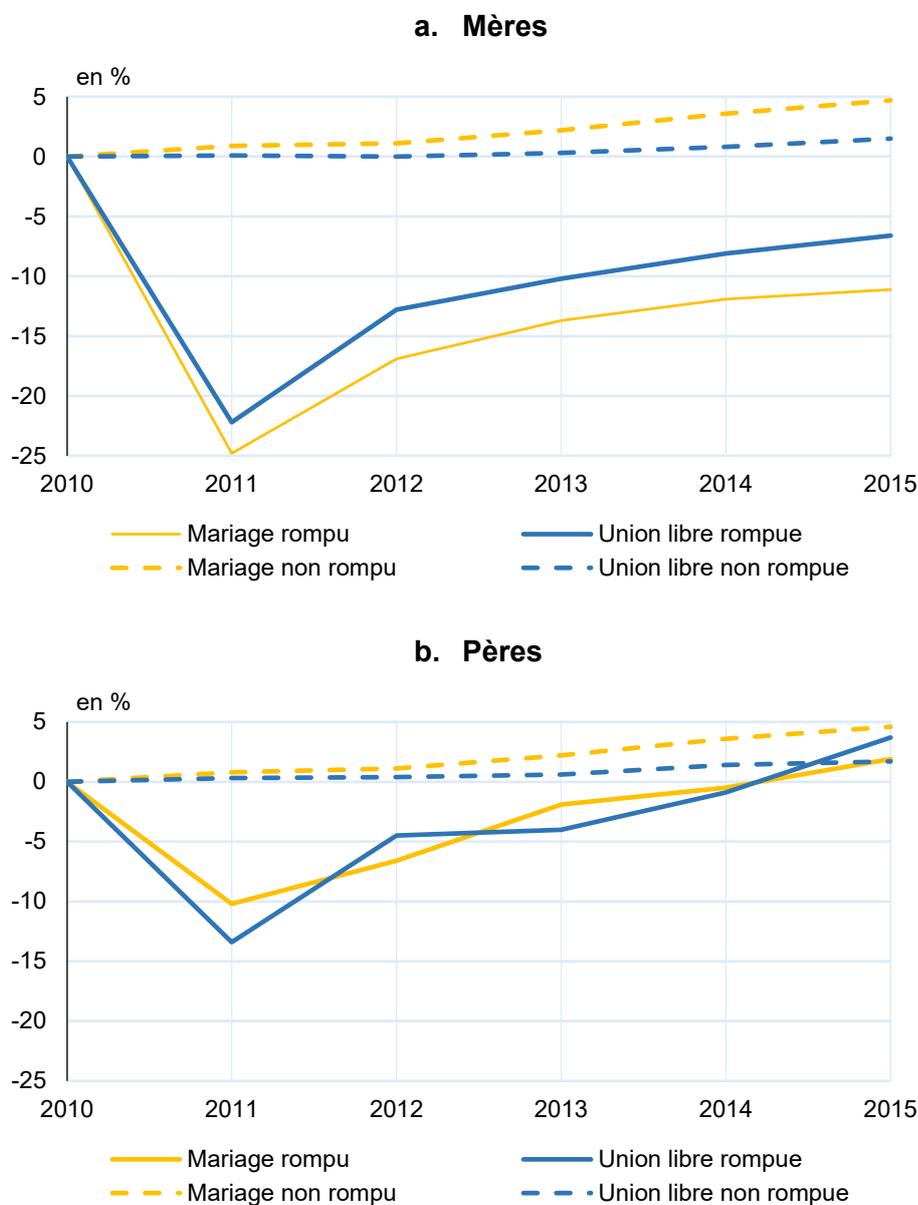
Mais même pour les pères isolés ayant la garde de leurs enfants (avec un DVH pour la mère ou en cas de résidence alternée), la baisse de niveau de vie est inférieure à celle observée pour les mères dans la même situation. Par exemple, l'année de leur séparation, la moitié des femmes isolées qui ont la 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 rupture⁶. 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 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

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).

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.

II. LES DIFFICULTES AU QUOTIDIEN ET LES DEMANDES DE POLITIQUES PUBLIQUES : POINTS DE VUE DE MERES INTERESSEES

Dans le cadre de ses travaux, le HCFEA a pu recueillir deux types de points de vue de mères concernées par les ruptures de couples⁷, 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 ;

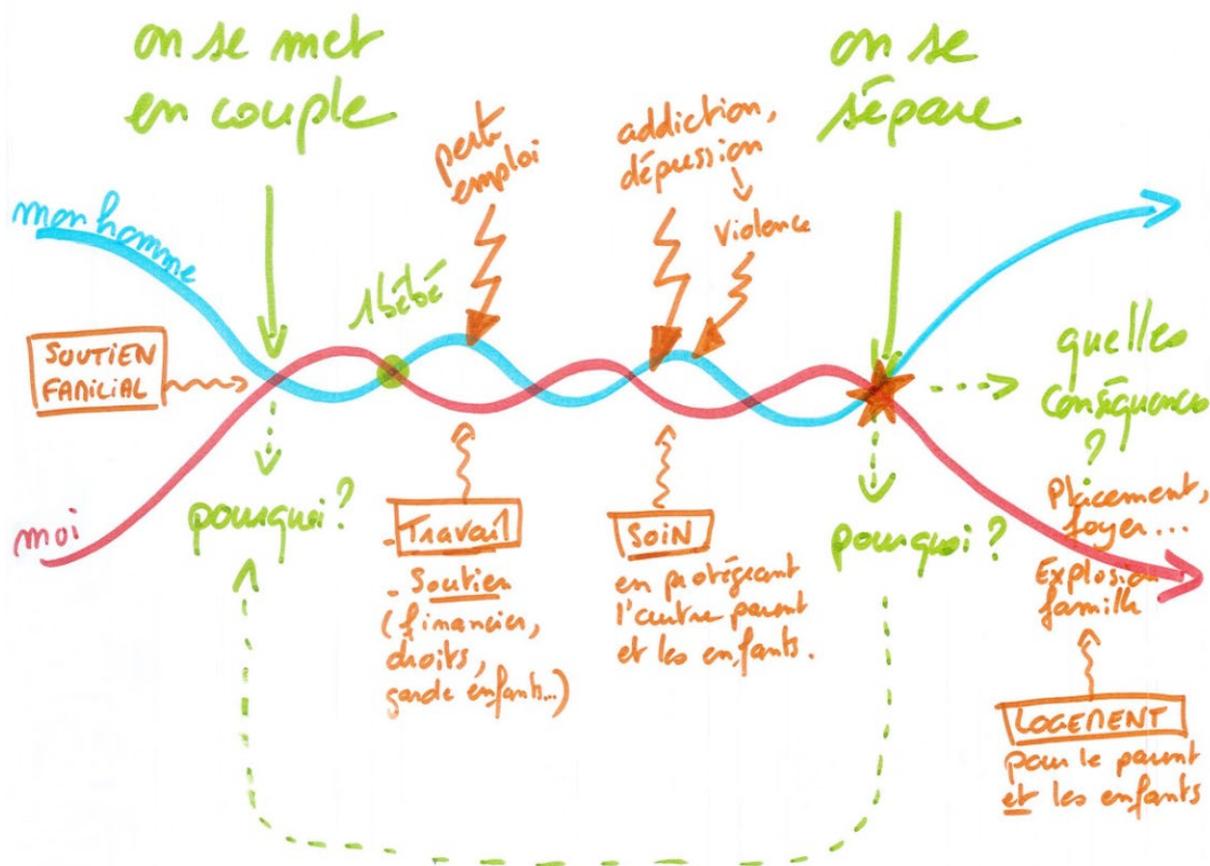
⁷ Dans le cadre de ce travail, il n'a pas été possible de recueillir de points de vue de pères concernés.

- 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 ;
- 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^{er} ou le 2^e, 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 civil⁸, 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 enfants⁹. Les formes que cette protection prend au moment de la séparation¹⁰ 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 familiales¹¹ 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).

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

⁹ 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 ».

¹⁰ 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 ».

¹¹ 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 (...) ».

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 systématique¹². 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 compensatoire¹³. 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 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 rendu 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.

¹² 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.

¹³ 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 (...) ».

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^e 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 débats¹⁴. Partant de ce constat, le ministère de la Justice a introduit, à titre expérimental et dans certaines juridictions, une tentative de médiation familiale obligatoire¹⁵ (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.

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 obligatoire¹⁶.

➤ **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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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^e siècle).

¹⁶ 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).

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 an¹⁷. 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 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 environnemental¹⁸, 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

¹⁷ 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.

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

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 à déboursier pour la procédure elle-même, frais d'avocats¹⁹, 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)²⁰. Le premier effet de la séparation est ainsi le plus souvent celui d'un appauvrissement relatif des deux côtés.

¹⁹ Pour les ménages à faibles revenus, voir la note 12 « Aide juridictionnelle » en annexe.

²⁰ Les travaux existant tendent à conclure 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 ; 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.

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 père, n'est pas versée avec régularité, ce qui n'est pas rare²¹.

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 ?

Plus généralement, comme le coût total de l'enfant augmente après la séparation, les échelles d'équivalence habituellement utilisées pour les enfants mériteraient d'être questionnées voire d'être adaptées dans le cas d'enfants de parents séparés.

➤ 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 :

²¹ 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.

- 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).
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 cela²², les organismes débiteurs de prestations familiales et sociales, qui gèrent déjà une

²² Notamment pouvoir disposer des personnels nécessaires pour cette nouvelle mission.

partie des informations concernées, apparaissent particulièrement bien placés pour assurer cette mission²³.

VI. UNE PRISE EN COMPTE DES PENSIONS ALIMENTAIRES DANS LA LEGISLATION SOCIOFISCALE 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 sociofiscal 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 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'impôt²⁴.

²³ 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).

²⁴ Les ruptures familiales, *rapport du HCF*, 2014.

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 sociofiscal²⁵. 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 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

²⁵ 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.

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'activité²⁶, 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 parents²⁷, il n'est pas encore mis en œuvre par les Jaf, à qui le barème indicatif de 2010 est toujours préconisé.

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^e 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

²⁶ 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^e quartile de salaire des femmes est d'environ 2 200 €.

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

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 séparés²⁸. En conséquence, la CEEE reçue ou versée ne serait plus prise en compte dans les bases ressources des prestations sociales ou dans le revenu imposable²⁹. 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'activité³⁰. 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-types³¹ l'impact de la mise en œuvre de cette réforme sur les revenus disponibles des deux parents ainsi que pour les finances publiques, 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^e quartile de salaire avec deux enfants et le 9^e 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

²⁸ 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.

²⁹ Comme c'est le cas dans plusieurs pays et notamment au Canada.

³⁰ 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.

³¹ 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.

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 gardien³².

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 Ines³³.

- 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

³² 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.

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

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 :

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 divorces³⁴.

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^{er} 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 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

³⁴ Voir partie I « État des lieux ».

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 semblait-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.

IX. 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)³⁵. 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 :

- 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

³⁵ 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.

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.

X. 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 sujet³⁶.

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 publiées ou vont l'être³⁷ (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 panélysée, ce qui permet d'identifier la date

³⁶ 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.

³⁷ 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.

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^e 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.

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.

PLAN DU DOSSIER « LES RUPTURES DE COUPLES AVEC ENFANTS MINEURS »

Synthèse et propositions

I : Etat des lieux

II : Incohérences dans la prise en compte des pensions alimentaires par le système sociofiscal et pistes de réformes

III : Faut-il partager les prestations sociales en cas de résidence alternée et si oui comment ?

Notes figurant en annexe

1. Orphelins et parents veufs avec enfants
2. Points de vue et attentes des mères isolées
3. Obligation d'entretien et obligation alimentaire
4. Les missions de l'Aripa
5. L'allocation de soutien familial
6. La prestation compensatoire
7. Les changements récents apportés aux procédures de divorces et séparations
8. Place et droits de l'enfant en cas de séparation
9. La médiation familiale
10. Les espaces de rencontre
11. Le sort du logement après séparation ou divorce
12. Aide juridictionnelle
13. Une présentation des barèmes de pensions alimentaires
14. Le modèle québécois
15. Vers un scénario alternatif de calcul des pensions alimentaires
16. L'évolution du système d'information statistique sur les ruptures familiales

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

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

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