



CONSEIL DE LA FAMILLE

Les ruptures de couples avec enfants mineurs

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

SOMMAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SYNTHESE ET PROPOSITIONS

Le conseil de la famille du HCFEA a décidé de ré-aborder la question des ruptures de couples avec enfants et de leurs conséquences, après le rapport très complet sur le sujet qu'avait publié le Haut Conseil de la famille (HCF) en 2014¹. Trois évolutions importantes ont eu lieu en effet depuis la publication de ce rapport, qui nécessitaient que le HCFEA actualise ces conclusions :

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

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

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

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

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

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

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

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 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 ;

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.

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.

- 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 ;
- 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

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.

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.

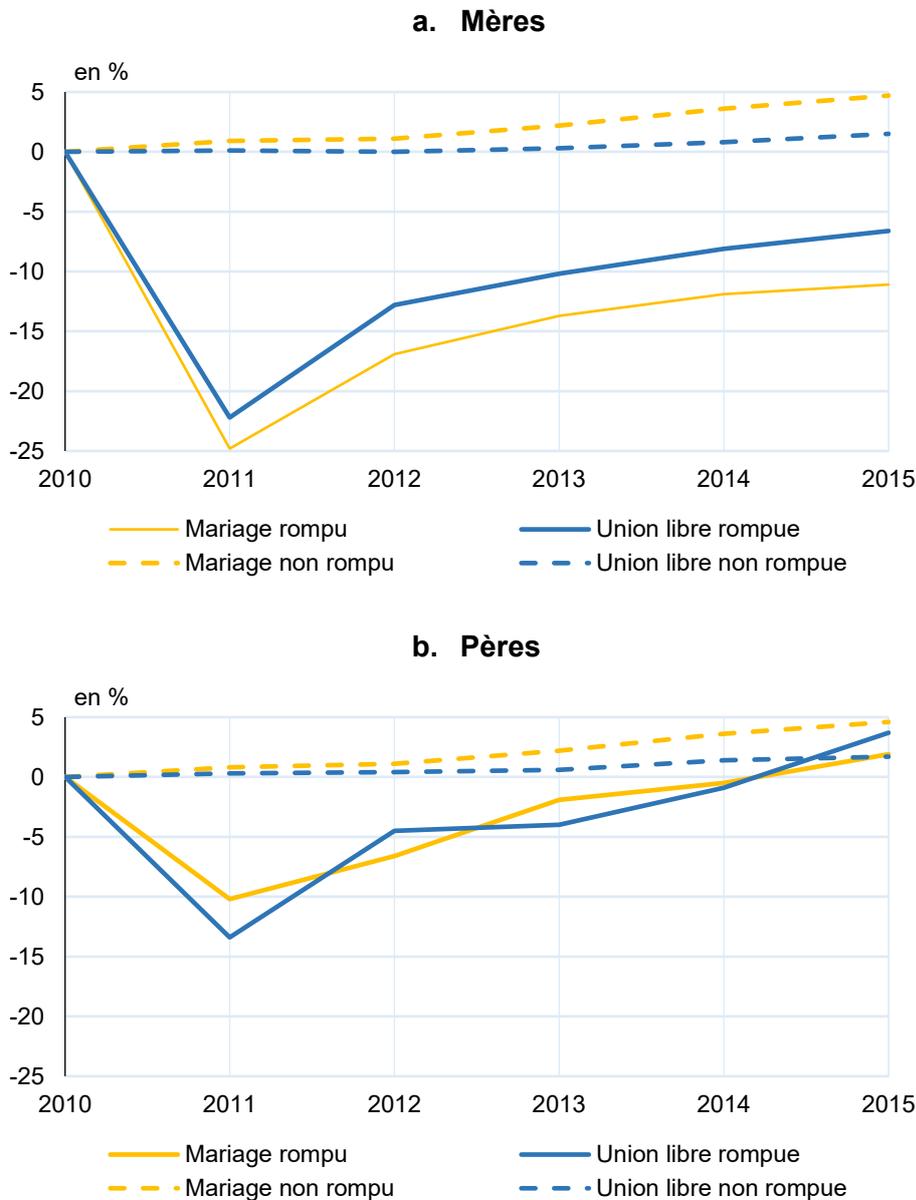
isolés ayant la garde de leurs enfants, la baisse de niveau de vie est moins marquée : pour la moitié d'entre eux elle est au moins égale à 12 % (figure 2). Cette différence entre mères et pères tient principalement à ce que, avant la rupture, les femmes avaient en moyenne des revenus individuels inférieurs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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

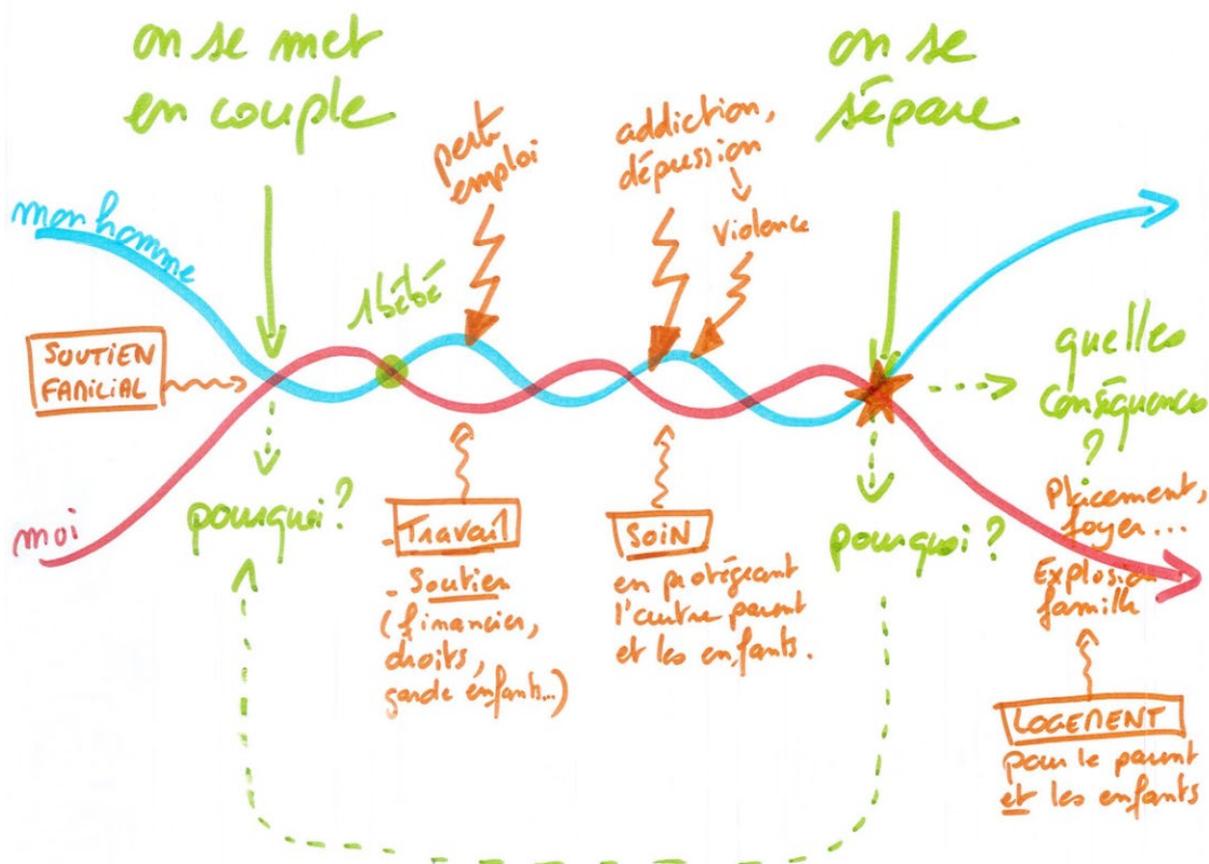
⁷ Dans le cadre de ce travail, il n'a pas été possible de recueillir des points de vue de pères concernés.

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

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

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

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



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

Les allocations familiales aident vraiment à vivre, mais seulement à partir du troisième enfant, et seulement quand ils sont petits et que les aînés ne sont pas partis : « *c'est la galère pour le 1^{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

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 ».

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).

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

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 (...)* ».

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 (...) ».

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

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

IV. LE MOMENT ET LES CONDITIONS DE LA RUPTURE

➤ Une absence de formalisation pour les couples non mariés

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

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

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

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

Les nouvelles modalités du divorce par consentement mutuel, mises en place par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^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.

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).

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 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

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).

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.

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 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

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

à déboursier pour la procédure elle-même, frais d'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.

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

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

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

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

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

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

➤ La question des pensions alimentaires

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

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

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

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

Deux points doivent être soulignés à ce propos :

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

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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).

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.

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*

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

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.

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

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

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

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

Ces cas ne sont pas rares, compte tenu du niveau relativement élevé des salaires permettant de percevoir la prime d'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.

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.

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 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,

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.

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 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 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 :

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.

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

³⁴ Voir partie I « État des lieux ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

➤ **Recommandations concernant le partage des prestations**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTIE I

ÉTAT DES LIEUX SUR LES RUPTURES CONJUGALES AVEC ENFANTS MINEURS

I. COUPLES ET FAMILLES AVANT LA SEPARATION

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

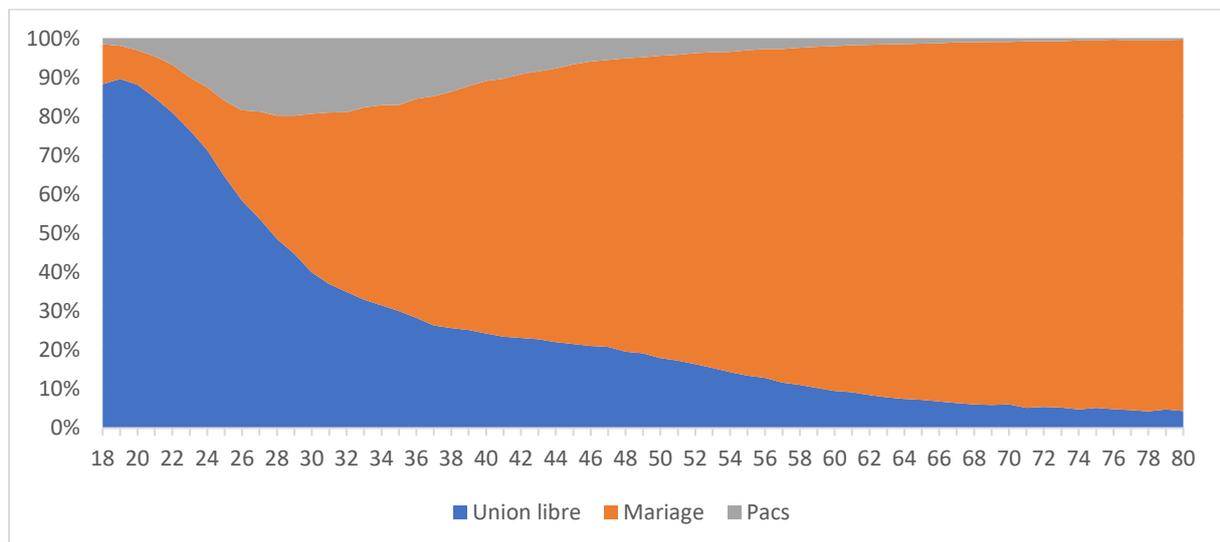
Pour les personnes vivant en couple dans un même logement, le mariage est encore très largement l'état matrimonial le plus fréquent : en 2016, 72 % (soit 22,0 millions) sont mariées, 21 % (soit 6,4 millions) vivent en union libre et 7 % (soit 2,1 millions) sont pacsées, selon l'enquête annuelle de recensement³⁵.

Si le mariage reste prédominant, vivre en couple en dehors du mariage est de plus en plus fréquent. Peu courante dans les années soixante ou soixante-dix (seuls 3 % des couples n'étaient pas mariés en 1962 et 4 % en 1975³⁶), cette situation s'est ensuite développée : 13 % des couples n'étaient pas mariés en 1990, 18 % en 1999 et 28 % en 2016.

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

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

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



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

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

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

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

La proportion de mariages augmente ensuite très fortement avec l'âge. À partir de 30 ans, c'est déjà la forme d'union la plus répandue : 41 % des personnes vivant en couple cohabitant à cet âge sont mariées, 40 % sont en union libre et 19 % sont pacsées. À partir de 34 ans, c'est la forme d'union majoritaire. Vers 50 ans, 8 personnes en union cohabitante sur 10 sont mariées, et cette proportion atteint 95 % parmi les personnes âgées de 80 ans³⁷. La progression du mariage avec l'âge parmi les types d'union traduit à la fois un effet générationnel (les jeunes générations se marient moins), mais aussi un parcours de vie conjugale passant d'abord par une union libre et se transformant en mariage (éventuellement après un passage par le Pacs).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le nombre de couples de même sexe a progressé ces dernières années. Selon les dernières estimations réalisées par l'Insee à partir du recensement, environ 266 000 personnes vivent avec un partenaire de même sexe en 2018 (soit 1 % des couples cohabitants)³⁸. Si 6 couples de même sexe sur 10 ont contractualisé leur union à travers un mariage ou un Pacs, la contractualisation reste cependant moins fréquente que pour les couples de sexe différent (8 sur 10). Par ailleurs, la part d'unions contractualisées augmente avec l'âge des conjoints pour les couples de même sexe comme pour ceux de sexe différent, mais un écart d'environ 10 points en défaveur des premiers par rapport aux seconds existe pour toutes les tranches d'âge³⁹. Enfin, la contractualisation prend moins souvent la forme d'un mariage pour les couples de même sexe que pour ceux de sexe différent (50 % des cas contre 90 %).

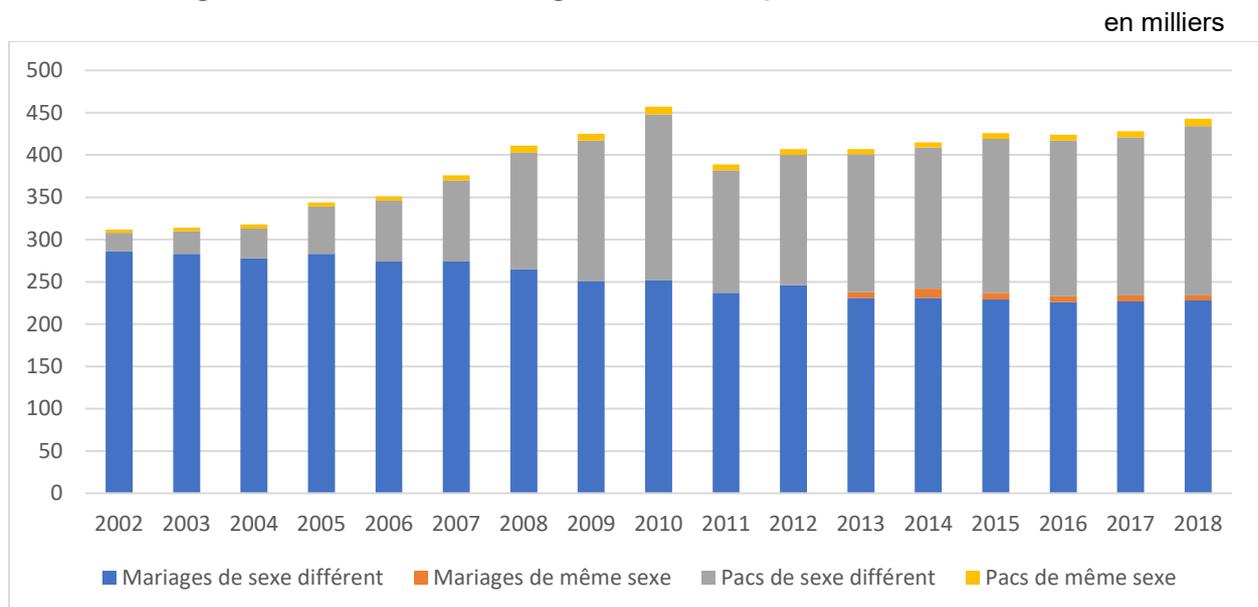
³⁸ Algava E. et Penant S., 2019, En 2018, 266 000 personnes vivent en couple avec un conjoint de même sexe, *Insee Première* n° 1774, septembre.

³⁹ Ibid.

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

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

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

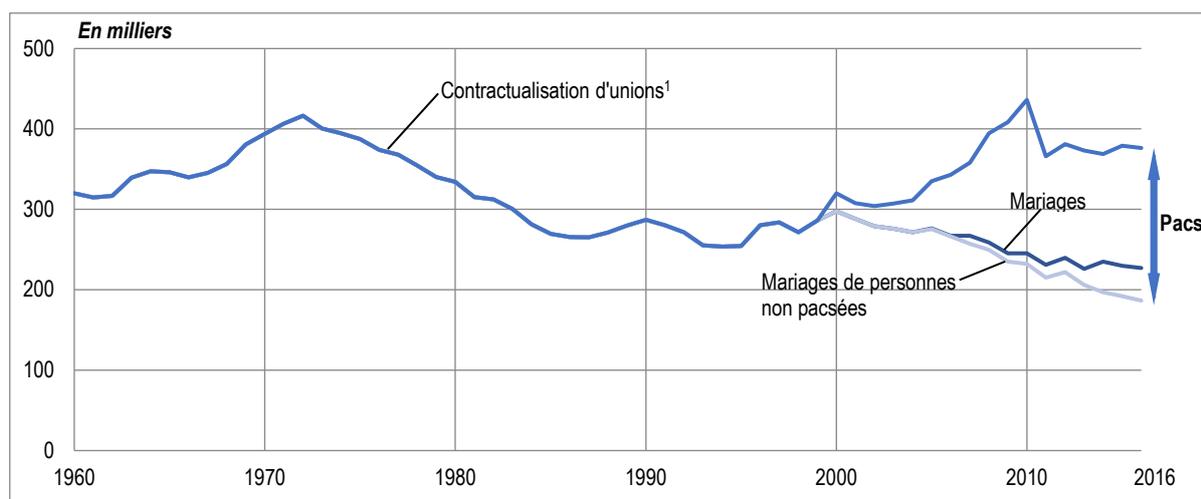


Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013 et y compris Mayotte à partir de 2014.

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

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

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



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

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

Champ : France métropolitaine.

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

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

3. LES COUPLES AVEC ENFANTS

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

Corrélativement, 11,09 millions d'enfants mineurs vivent avec deux adultes en couple, soit 79 % des enfants mineurs : 9,57 millions dans une famille « traditionnelle » et 1,52 dans une famille « recomposée » (figure 5). Le nombre moyen d'enfants par famille est plus élevé dans les familles « recomposées » (2,4) que dans les familles « traditionnelles » (1,9). Parmi l'ensemble des enfants vivant avec deux adultes en couple, seuls 26 000 vivent avec deux adultes de même sexe⁴¹.

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

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

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

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

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

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

Pour un couple, la probabilité de vivre avec un enfant mineur à domicile varie avec le type d'union. La moitié (51 %) des couples en union libre vit avec au moins un enfant mineur (figure 6). La proportion des couples en union libre ayant des enfants mineurs au domicile familial est plus élevée que celle des couples mariés (36 %), mais plus faible que celle des couples pacsés (62 %). Ces différences sont très fortement liées à l'âge des conjoints : les couples mariés étant en moyenne plus âgés, certains ont des enfants majeurs non pris en compte dans ces statistiques⁴².

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

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

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en couple cohabitant au 1^{er} janvier 2015.

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

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

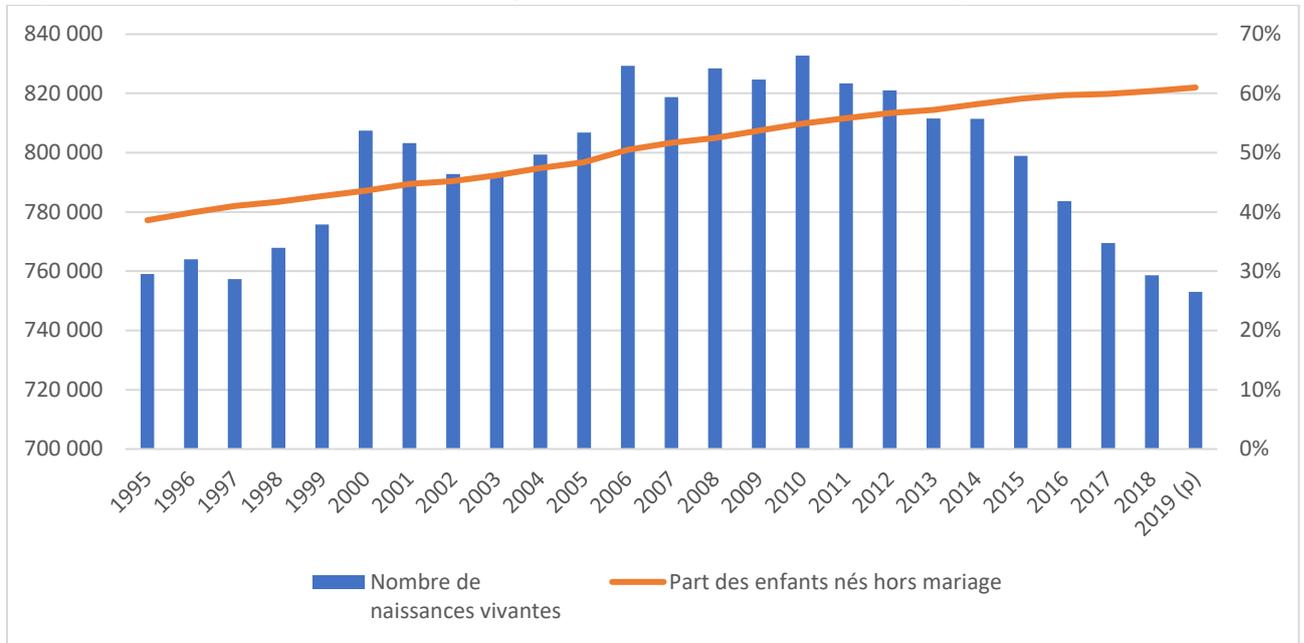
⁴² Costemalle V., 2017, Formations et ruptures d'unions, quelles sont les spécificités des unions libres ?, *France portrait social*, Insee Références, édition 2017.

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

4. SIX NAISSANCES SUR DIX HORS MARIAGE

Jusqu'en 1978, moins de 10 % des naissances en France avaient lieu hors mariage. Mais depuis 1979, la part des naissances hors mariage n'a cessé d'augmenter, dépassant 20 % en 1986, 40 % en 1997 et 50 % en 2006⁴⁴ (figure 7). En 2019, elles représentent 61 % des naissances. C'est en France que cette part est la plus élevée au sein de l'Union européenne.

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



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

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

Source : Insee, statistiques de l'état civil.

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

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

II. LES RUPTURES D'UNIONS

En moyenne sur les dernières années, environ 426 000 couples avec ou sans enfants se sont séparés chaque année, en comptant les divorces, les dissolutions de Pacs pour séparation et les ruptures d'unions libres⁴⁵.

1. LES DIVORCES

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

La mise en œuvre de la loi de 2016 s'est traduite par une forte baisse du nombre de divorces prononcés par un juge. En 2017, 90 610 divorces ont été prononcés par un juge (soit une baisse de 29 % par rapport à 2016), dont 33 460 divorces par consentement mutuel (soit une baisse de 53 % des DCM prononcés par un juge par rapport à 2016) et 56 790 divorces contentieux (+ 2 % par rapport à 2016). En 2018, la chute s'est accentuée : 62 320 divorces ont été prononcés par un juge, dont 61 750 contentieux et seulement 280 par consentement mutuel⁴⁶. En conséquence, en 2018, les DCM concernent moins de 1 % des divorces prononcés par un juge contre 56 % en 2016 et 37 % en 2017⁴⁷.

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

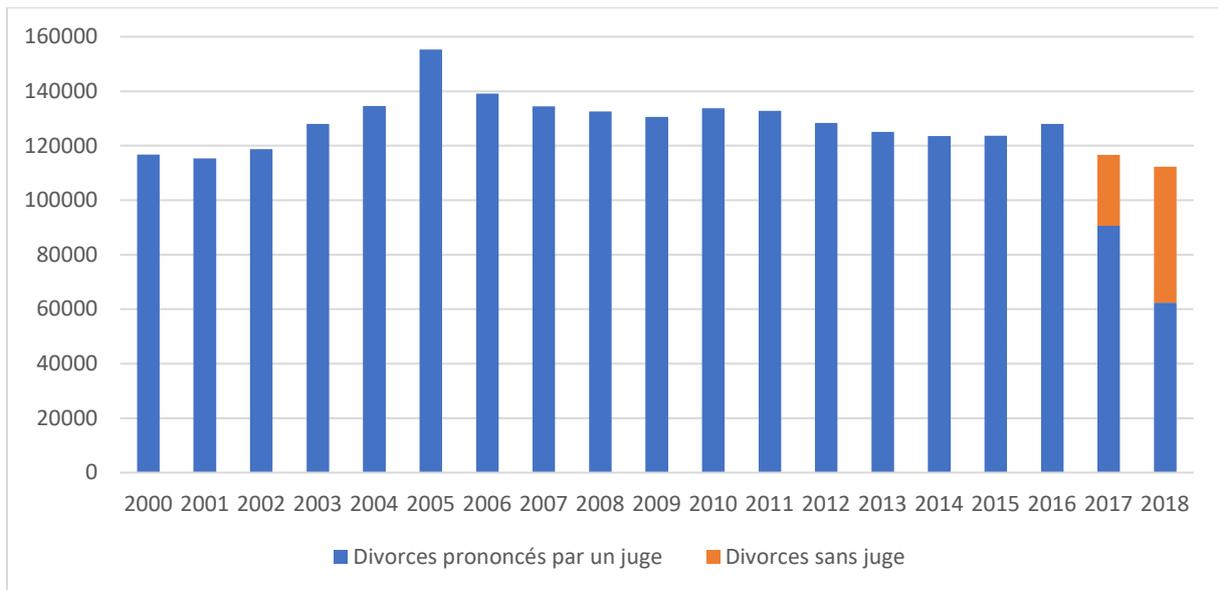
Depuis le pic de divorces de 2005 (année qui suit l'adoption de la loi visant à simplifier les procédures de divorce), le nombre de divorces prononcés par un juge a globalement eu tendance à diminuer, passant d'environ 155 000 à cette date à 134 000 en 2010, 128 000 en 2016, 117 000 en 2017 et 112 000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

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

⁴⁶ Auxquels s'ajoutent 290 conversions de séparation de corps en divorce.

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

Figure 8 : Nombre de divorces de 2000 à 2018



Champ : France.

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

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

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

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

⁴⁸ Ibid.

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

En 2016, 44 000 Pacs ont été dissous pour cause de séparation⁴⁹. Le nombre de Pacs ainsi dissous tend à augmenter au cours du temps : il était d'environ 32 000 par an en moyenne sur les années 2011-2014.

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

Enfin, environ 265 000 unions libres ont été rompues par an en moyenne entre 2011 et 2014⁵⁰ (encadré 1).

Encadré 1 - Comptabiliser les ruptures d'unions libres

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

Avec l'imposition commune des couples mariés et pacsés, la source fiscale permet d'identifier facilement les individus EDP qui ont été mariés ou pacsés avant de se séparer. L'identification des individus en union libre, qui restent « célibataires » aux yeux des impôts, passe en revanche par une imputation statistique du type de famille (menée à partir des résultats des EAR). Cette imputation statistique converge particulièrement bien avec les données des enquêtes annuelles de recensement⁵¹. Cette procédure est donc utilisée pour identifier les personnes qui vivent dans un même logement en union libre une année et qui ne vivent plus dans le même logement l'année suivante.

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

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

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

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

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

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

Le fait que les personnes en union libre se séparent plus fréquemment s'observe cependant aussi à âge donné. Par exemple, parmi les personnes âgées de 25 ans en couple au 1^{er} janvier d'une année, 10 % de celles qui étaient en union libre se sont séparées au cours de l'année, 3 % lorsqu'elles étaient pacsées et 2 % quand elles étaient mariées. Parmi les personnes entre 50 et 60 ans en couple au 1^{er} janvier d'une année, 4 % de celles qui étaient en union libre se sont séparées au cours de l'année, contre 2 % des personnes pacsées et 1 % des mariées⁵².

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

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

Le type d'union n'est pas le seul facteur jouant sur le risque de séparation. Si l'analyse des facteurs jouant sur les ruptures d'unions relève d'une tradition encore très présente dans les pays anglo-saxons, assez peu d'études existent en Europe et en particulier en France, où les analyses portent principalement sur les effets (et non les causes) des ruptures d'union⁵³. Il serait utile que davantage d'études sur les facteurs pouvant influencer le risque de séparation soient menées en France.

Quelques résultats généraux se dégagent toutefois des études menées dans différents pays⁵⁴ :

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

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

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

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

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

Parmi les facteurs économiques qui augmentent le taux de séparation, la perte d'emploi de l'homme est, de loin, le plus documenté et le plus robuste. Il n'y a cependant pas de corrélation, au niveau macro, entre taux de chômage des hommes et taux de séparation. La perte d'emploi de la femme n'a d'effet que dans certains pays (dont la France), ceux où le modèle des deux conjoints qui travaillent est dominant. Dans ces pays, l'effet est cependant toujours plus faible que celui de la perte d'emploi de l'homme⁵⁵.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. APRES LA RUPTURE

1. QUI CONSERVE LE LOGEMENT ?

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

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

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

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

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

en %

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

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

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

La probabilité de conserver le logement familial dépend aussi du choix de garde pour les enfants du couple⁵⁷. Le parent chez qui les enfants résident principalement après la séparation conserve plus souvent l'ancien logement conjugal que l'autre parent. Ceci est particulièrement vrai si le parent gardien est le père. Ainsi, quand la résidence principale est chez la mère, cette dernière conserve le logement dans 41 % des séparations (et le père dans 32 % des cas), alors que lorsqu'elle est chez le père, ce dernier reste dans le logement dans 56 % des cas (et la mère dans 15 % des cas seulement). En cas de résidence alternée, le père conserve le logement dans 55 % des cas et la mère dans 18 %.

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

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

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

en %

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

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

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

Dans le cas où le logement initial de la famille n'est pas conservé, le logement occupé après la séparation est en moyenne plus petit⁵⁸. En cas de résidence exclusive, le nouveau logement a une superficie réduite de 15 m² par rapport à l'ancien. En cas de résidence alternée, le nouveau logement du père a une superficie réduite de 19 m² et celui de la mère de 24 m². Cette réduction est cependant contrebalancée par le plus petit nombre de personnes vivant dans le logement.

2. OU EST ETABLIE LA RESIDENCE DES ENFANTS ?

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

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

Les données sur la résidence des enfants après la séparation sont assez anciennes et ne portent pas sur l'ensemble des séparations. D'après les déclarations fiscales, en 2009, après un divorce ou une dissolution de Pacs, 76 % des enfants résident principalement avec leur mère, 9 % avec leur père et 15 % vivent en résidence alternée⁵⁹.

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

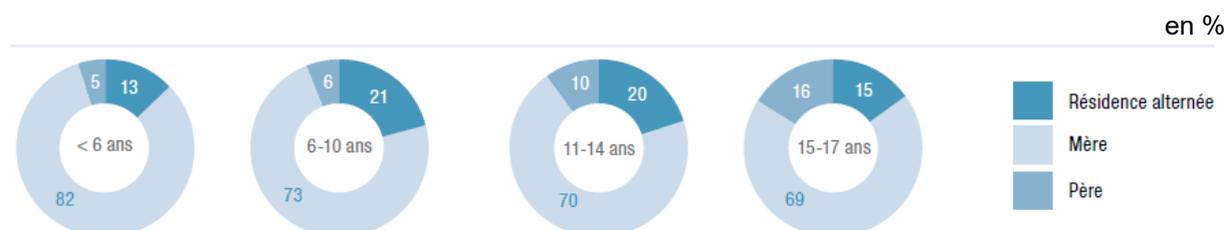
⁵⁸ Bonnet C., Garbinti B. et Solaz A., 2015, Les conditions de vie des enfants après le divorce, *Insee Première* n° 1536.

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

séparées ou résident chez un tiers⁶⁰. Lorsque le divorce est consensuel, la résidence en alternance est plus fréquente : elle est choisie dans 30 % des divorces par consentement mutuel avec enfant mineur. En revanche, si le divorce est contentieux, la résidence alternée a moins tendance à être choisie (13 %), au profit de la résidence chez la mère (75 %). Concernant les séparations de parents non mariés, la résidence des enfants a été fixée dans 80 % des cas chez la mère, dans 11 % des cas chez les deux parents en alternance et dans 8 % des cas chez le père.

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

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



Champ : France.

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

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

Une autre enquête du ministère de la Justice auprès d'ex-conjoints ayant divorcé en 2012 porte sur la manière dont les parents perçoivent les décisions des Jaf. Les parents divorcés estiment dans leur très grande majorité (83 %) que la décision rendue par le Jaf sur la résidence des enfants était conforme à leur demande⁶². Lorsque ce n'est pas le cas, la décision rendue correspond à la demande de la mère uniquement dans 10 % des cas, à

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

⁶¹ Ibid.

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

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

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

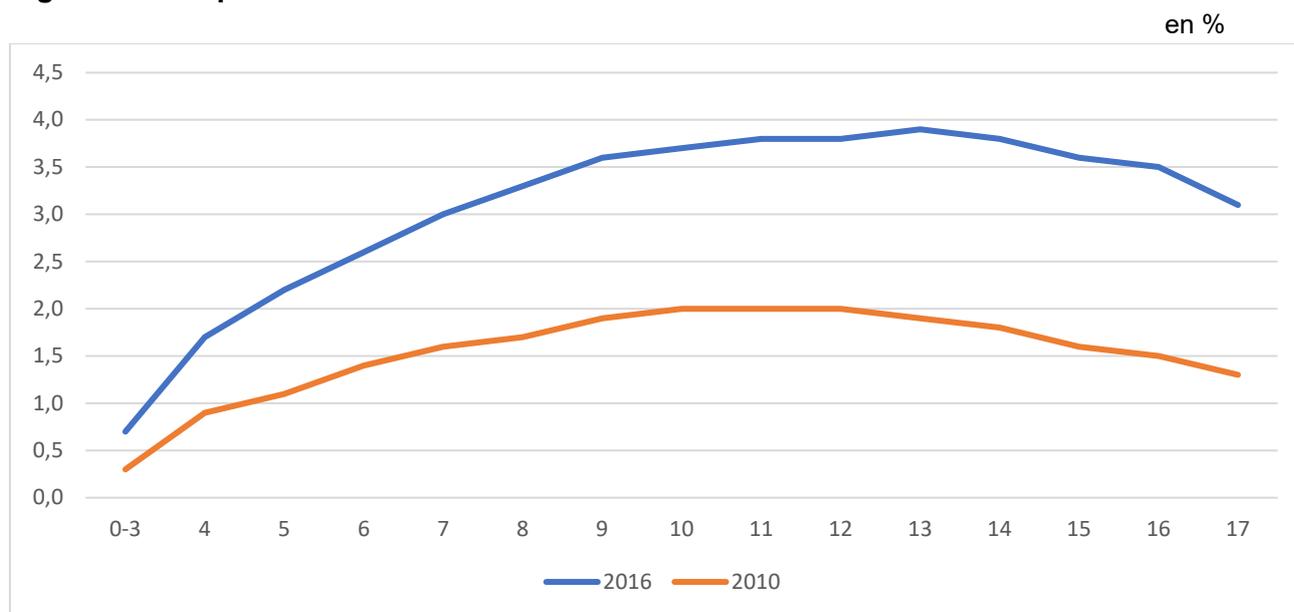
Par ailleurs, 53 % des parents affirment ne pas avoir discuté avec leur enfant de son futur lieu de résidence. Cette absence de discussion concerne davantage les pères que les mères : 6 parents sur 10 n'ayant pas discuté sont des pères. Néanmoins, pour les pères comme pour les mères, plus l'enfant est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

B. La résidence alternée en forte croissance depuis 15 ans

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

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

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



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

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

Source : Insee, Fidéli 2011 et 2017.

Les entrées en résidence alternée sont les plus fréquentes entre 5 et 8 ans, sous l'effet de l'âge moyen de l'enfant au moment du divorce notamment. Les sorties sont relativement rares entre 5 et 13 ans, la majorité ayant lieu aux environs des 18 ans de l'enfant. La résidence alternée est donc une situation relativement stable pour la majorité des enfants⁶³.

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

3. LA PENSION ALIMENTAIRE ET LA PRESTATION COMPENSATOIRE

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

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

A. La pension alimentaire

Les données les plus récentes sur les pensions alimentaires sont issues de l'enquête de 2012 du ministère de la Justice sur les décisions des Jaf. Elles sont donc assez anciennes et ne concernent que les séparations faisant intervenir un Jaf. En 2012, une pension alimentaire (ou participation financière au titre de la CEEE) était fixée par le juge, en cas de divorce ou de séparation de parents non mariés, pour 68 % des enfants⁶⁴. La fréquence de fixation par le juge d'une telle pension est fortement liée au mode de résidence de l'enfant : très élevée en cas de résidence principale chez la mère (82 %), elle est beaucoup plus faible en cas de résidence principale chez le père (31 %) ou en cas de résidence alternée (23 %). Comme la résidence est le plus souvent fixée chez la mère, au final, la quasi-totalité des pensions alimentaires (97 %) est décidée au bénéfice de la mère.

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

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

Le montant moyen mensuel des pensions alimentaires fixées par un Jaf était en 2012 de 170 € par enfant⁶⁵ ; il est plus élevé en cas de divorce qu'en cas de séparation de parents non mariés (186 € contre 150 €). Le montant moyen est plus élevé de moitié quand c'est le père qui verse la pension que quand c'est la mère, ce qui peut s'expliquer par la différence de revenus d'activité entre femmes et hommes. Quel que soit le type d'union, le montant moyen de la pension par enfant est plus élevé en cas d'accord entre les parents. Il est croissant avec le revenu du père et avec l'âge de l'enfant, mais décroissant avec la taille de la fratrie.

Depuis 2002, une prise en charge directe de certains frais relatifs à l'enfant peut être prévue par le juge, accompagnant ou non la CEEE. Pour 17 % des enfants, seule une prise en charge directe de certains frais est prévue, alors que pour 14 % la prise en charge directe complète une CEEE⁶⁶. Une telle prise en charge est surtout fréquente en cas de résidence alternée – elle est alors décidée dans 58 % des cas (contre 19 % en cas de résidence principale chez l'un ou l'autre parent) – et plus fréquente en cas de divorce qu'en cas de séparation entre des parents non mariés. La prise en charge directe de certains frais s'est nettement accrue entre 2003 et 2012. Cette hausse s'explique en partie par la progression de la résidence alternée, mais pas seulement, car elle s'observe aussi en cas de résidence principale fixée chez l'un des parents.

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

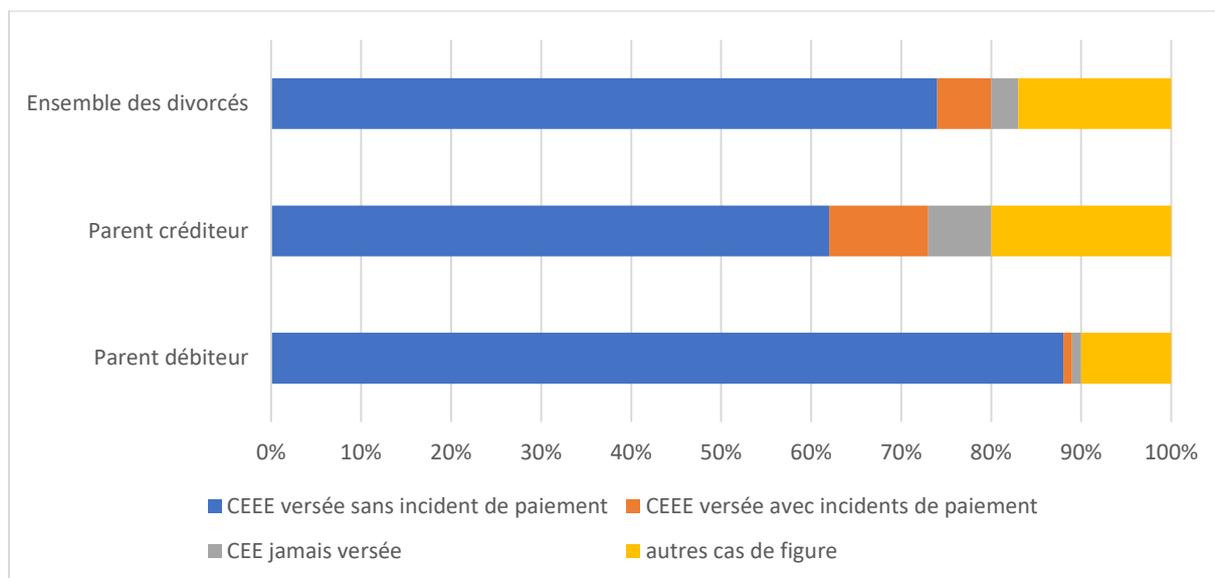
⁶⁴ Carrasco V. et Dufour C., 2015, Les décisions des juges concernant les enfants de parents séparés ont fortement évolué dans les années 2000, *Infostat Justice* n° 132, ministère de la Justice-SDSE.

⁶⁵ Ibid.

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

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

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



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

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

L'existence de difficultés financières est le motif le plus souvent avancé pour expliquer les paiements partiels et défauts de paiement : au total, 43 % des divorcés déclarant qu'une CEEE est due mais que la pension est versée avec irrégularité ou pas du tout évoquent ce motif⁶⁸. Cependant, là encore, les pourcentages sont bien différents selon le statut – débiteur ou créancier – du parent interrogé : 57 % des parents débiteurs évoquent des difficultés financières contre 38 % des créanciers. Le deuxième motif avancé pour le non versement partiel ou total de la CEEE (26 % des divorcés) est que le débiteur craint que les sommes allouées à l'enfant soient utilisées au seul profit du parent créancier et pas au bénéfice de l'enfant. Les parents créanciers avancent trois fois plus souvent que les débiteurs cet argument (respectivement 30 % contre 9 %).

B. La prestation compensatoire

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

⁶⁷ 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.

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

sens : lorsqu'une prestation compensatoire a été demandée, le juge en a ainsi fixé une dans 84 % des cas. L'ex-épouse est la bénéficiaire dans neuf cas sur dix⁶⁹.

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

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

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

La prestation compensatoire a un effet, mais modéré, sur l'atténuation des écarts de niveaux de vie entre les ex-conjoints. À partir d'un échantillon de 5 000 jugements de divorce en 2013, une étude de Cécile Bourreau-Dubois, Bruno Jeandidier et Julie Mansuy⁷¹ estime que, dans les dossiers où une prestation compensatoire avait été fixée, l'écart de niveau de vie dans le couple estimé juste après la séparation et avant prestation compensatoire était de 52 % et que la prestation compensatoire fixée en capital et rapportée sur huit années (96 mensualités) réduisait cet écart à 40 %.

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

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

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

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

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

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

En 2018, on compte ainsi 1,89 millions de familles monoparentales et 728 000 familles recomposées. En conséquence, 21 % des enfants vivent avec un seul de leur parent dans une famille monoparentale. 7 % vivent avec un parent et un beau-parent dans une famille recomposée. Au total, 28 % des enfants résident ainsi avec un seul de leurs parents. Par ailleurs, 4 % des enfants vivent avec leurs deux parents et des demi-frères ou demi-sœurs⁷².

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

A. Les familles monoparentales suite à une rupture conjugale

Les ruptures conjugales sont à l'origine de quatre situations de monoparentalité avec enfant mineur sur cinq⁷³. Ce sont ainsi environ 1,5 millions de familles qui connaissent une situation de monoparentalité avec enfant mineur suite à une séparation. Les autres causes de monoparentalité sont le décès du conjoint et le fait d'avoir eu un enfant sans être en couple. Si les séparations sont la première cause de monoparentalité pour les femmes comme pour les hommes, c'est un peu plus le cas pour ces derniers. Ainsi 86 % des hommes à la tête d'une famille monoparentale sont dans cette situation suite à une rupture conjugale contre 78 % des femmes. *A contrario*, les femmes sont beaucoup plus souvent que les hommes en situation de monoparentalité suite à la naissance d'un enfant sans avoir été en couple (16 % des cas contre 5 %).

L'âge moyen d'un parent séparé en situation de monoparentalité est de 40,3 ans. Pour les pères comme pour les mères, la tranche d'âge la plus fréquente est la tranche 40-44 ans et, globalement, plus de six parents sur dix ont entre 35 et 49 ans⁷⁴. En revanche, les très jeunes parents sont plus souvent des femmes (5 % des mères ont moins de 25 ans contre 1 % des pères) et les plus âgés plus souvent des hommes (10 % des pères ont 55 ans ou plus contre 2 % des mères) (figure 15).

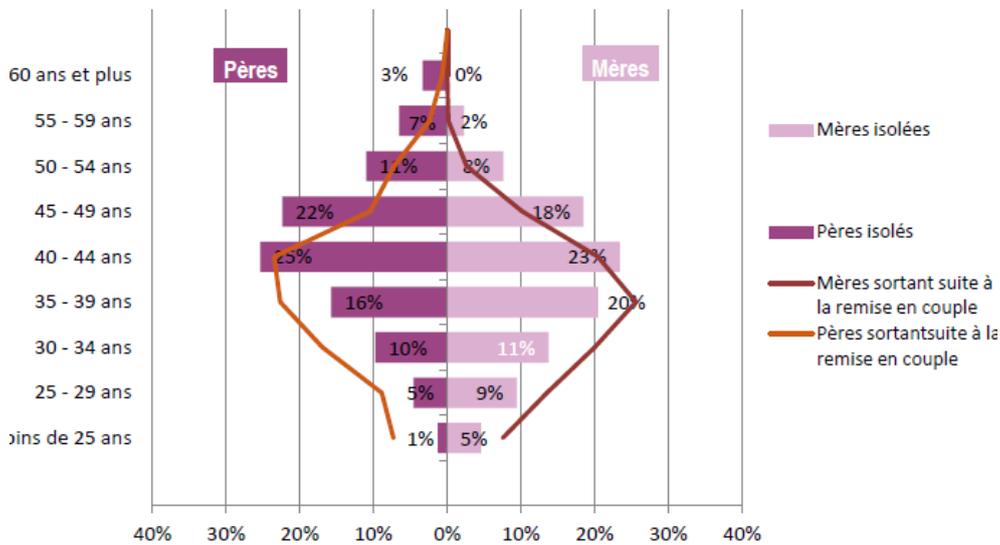
L'enfant le plus jeune d'une famille monoparentale issue d'une rupture a 9 ans en moyenne. Il est un peu plus âgé dans le cas d'un divorce (10,6 ans en moyenne) et un peu plus jeune dans le cas de séparation de parents non mariés (7,5 ans en moyenne). La part des enfants vivant en famille monoparentale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

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

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

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

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



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

La monoparentalité est une situation transitoire qui s'achève quand le parent forme une nouvelle union, quand les enfants mineurs quittent le logement ou quand le plus jeune des enfants devient majeur. En moyenne, les personnes à la tête d'une famille monoparentale suite à une séparation sont dans cette situation depuis 4,7 ans⁷⁵. Cette moyenne cache une forte variabilité : 21 % sont dans cette situation depuis moins de un an et 46 % depuis moins de trois ans, mais 37 % y sont depuis cinq ans ou plus et 12 % depuis dix ans ou plus.

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

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

B. La vitesse de remise en couple après une séparation

Après une séparation, les hommes reforment plus vite une nouvelle union que les femmes. Cinq ans après une séparation ayant eu lieu entre 25 et 50 ans, 57 % des hommes sont de nouveau en couple contre 46 % des femmes⁷⁷. Quinze ans après une séparation, cela concerne 75 % des hommes contre 64 % des femmes. Cette différence est due à la présence

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

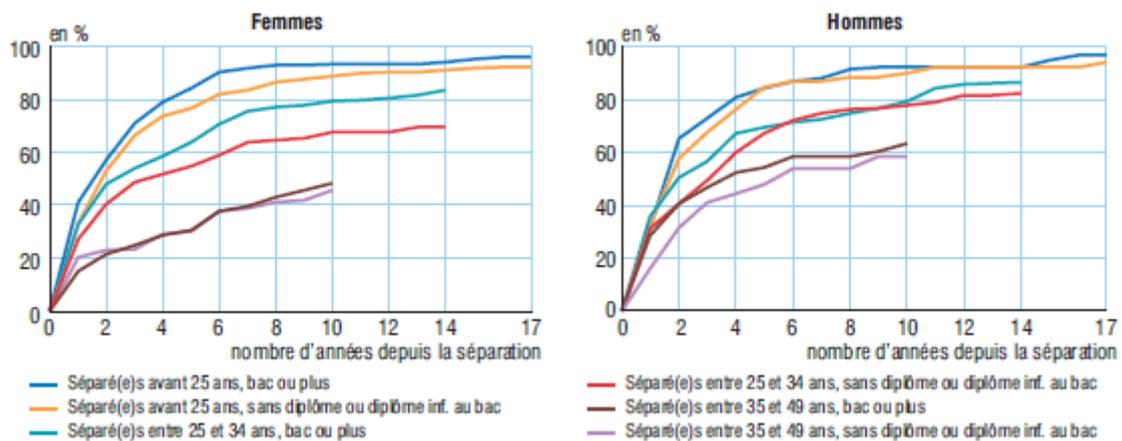
⁷⁶ Ibid.

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

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

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

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



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

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

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

Enfin, la situation de monoparentalité suite à rupture est plus favorable à la remise en couple que lorsque la monoparentalité résulte d'une autre cause. Ainsi, les femmes qui ont connu une séparation ont une probabilité 1,8 fois supérieure de sortir de la monoparentalité que celles qui ont eu un enfant sans avoir été en couple⁷⁸.

C. Les familles recomposées suite à une remise en couple

En 2018, 728 000 familles sont recomposées, soit 9,2 % de l'ensemble des familles⁷⁹. Elles rassemblent 1,52 million d'enfants, soit un peu plus d'un enfant sur dix. Le couple a des enfants en commun dans la moitié des cas. Ainsi 7 % des enfants vivent avec un parent et

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

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

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

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

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

Aux enfants vivant en famille recomposée à titre principal, s'ajoutent des enfants qui vivent dans des familles recomposées une partie de leur temps. D'après l'Insee⁸⁰ :

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

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

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

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

Encadré 3 – Compter les familles monoparentales et recomposées

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

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

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

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

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

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

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

Les enquêtes sur les ménages

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

L'enquête Emploi

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

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

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

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

La baisse de niveau de vie est en moyenne plus forte pour les mères que pour les pères⁸². Cela vient en partie du fait que les enfants résident plus souvent avec leur mère qu'avec leur père et que les femmes sont plus souvent en situation d'isolement. Mais même pour les pères isolés ayant la garde de leurs enfants (avec un DVH pour la mère ou en cas de résidence alternée), la baisse de leur niveau de vie est inférieure à celle observée pour les mères dans la même situation.

Par exemple, l'année de leur séparation, la moitié des femmes isolées qui ont la garde de leur(s) enfant(s) connaissent une baisse de leur niveau de vie au moins égale à 24 % par rapport à l'année qui précède la rupture⁸³. Pour les pères isolés ayant la garde de leurs enfants, la baisse de niveau de vie est moins marquée : pour la moitié d'entre eux, elle est au moins égale à 12 % (figure 17). Cela tient principalement à ce que, avant la rupture, les femmes ont en moyenne des revenus individuels plus faibles que ceux de leur conjoint. Avec la rupture, elles perdent donc la source de revenu la plus importante du couple.

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

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

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

⁸² 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.

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

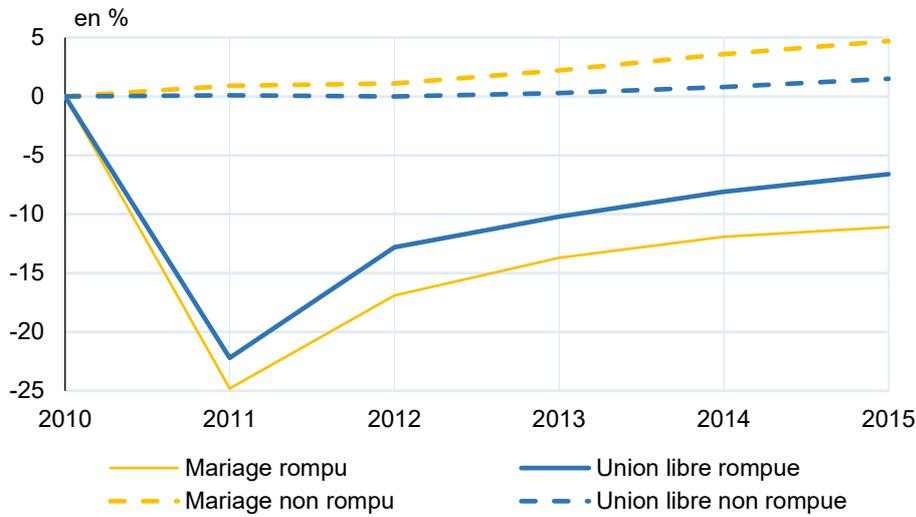
Pour les pères de familles monoparentales, la remise en couple a un fort impact positif sur le niveau de vie. La moitié des pères qui se remettent en couple un an après la séparation retrouvent cette année-là un niveau de vie au moins comparable à celui qu'ils avaient avant la séparation. En revanche,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

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

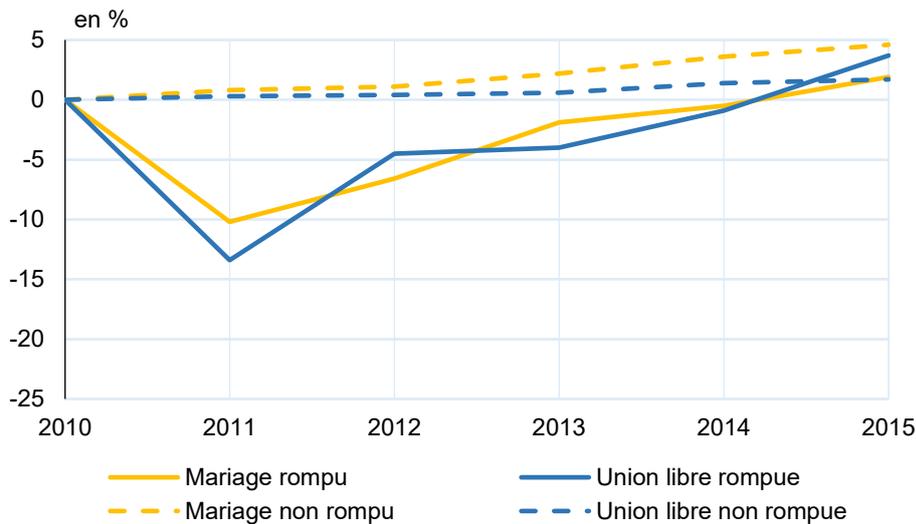
La baisse de niveau de vie suite à la séparation peut entraîner une entrée dans la pauvreté. L'année de la séparation, 30 % des parents entrés en monoparentalité sont pauvres alors qu'ils n'étaient que 14 % dans ce cas avant la séparation. Ce basculement n'est pour la plupart pas durable : 45 % des familles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

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

c. Mères



d. Pères



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

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

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

IV. ALLER VERS UNE PROCEDURE PLUS INTEGREE ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans son rapport d'avril 2014 sur les ruptures familiales, le Haut Conseil de la famille identifiait des manques importants dans le système d'information statistique sur les séparations et leurs conséquences. À la suite, en 2016, le Conseil national de l'information statistique (Cnis), dans le cadre d'un groupe de travail présidé par Claude Thélot, avait formulé 30 propositions afin d'améliorer les connaissances sur le sujet⁸⁵.

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

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

publiées ou vont l'être⁸⁶ (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 panélisée, ce qui permet d'identifier la date et le type de séparation, de savoir si les versements d'une prestation compensatoire ou d'une pension alimentaire ont été décidés et de décrire le partage du patrimoine après séparation.

Au rang des limites, plusieurs évolutions législatives ont impacté récemment ou vont impacter dans un proche avenir certaines sources de données permettant l'étude des conséquences des séparations. La principale est la mise en place du nouveau divorce par consentement mutuel (DCM) sans passage par le juge. La loi de modernisation de la justice du XXI^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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTIE II

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

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

Elle présente d'abord plusieurs incohérences liées à la façon dont la CEEE est prise en compte pour le calcul des transferts sociaux et fiscaux. Il s'agit en premier lieu du fait que, pour les parents gardiens⁸⁷ bénéficiant de prestations sociales sous condition de ressources, en particulier les aides au logement, le RSA et/ou la prime d'activité, la perception de la pension alimentaire peut aboutir à très peu améliorer voire à diminuer le revenu disponible. En second lieu, en raison des différences de traitement de l'allocation de soutien familial (ASF) et de la CEEE par le système sociofiscal, il est préférable pour le parent gardien de recevoir l'ASF plutôt qu'une pension alimentaire de même montant. Enfin, la CEEE est traitée de façon asymétrique entre le parent gardien et le parent non gardien dans le calcul du RSA et de la prime d'activité, puisque ce dernier ne peut la déduire des bases ressources servant au calcul de ces deux prestations alors que le premier le peut (I).

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

La première (« réforme 1 ») modifie en profondeur la logique de prise en compte de la CEEE pour le calcul des prestations et de l'impôt sur le revenu. Elle propose de considérer la CEEE comme une participation du parent non gardien aux dépenses pour ses enfants plutôt que comme un transfert de revenu entre les ménages des deux parents séparés. En conséquence, la CEEE reçue ou versée ne serait plus prise en compte dans les bases ressources des transferts sociaux et fiscaux ou dans le revenu imposable. En cohérence, l'ASF, qui est une CEEE de remplacement lorsque le parent débiteur est défaillant, ne devrait plus être prise en compte dans les bases ressources servant au calcul du RSA et de la prime d'activité⁸⁸. La réforme 1 supprime ainsi toutes les incohérences du traitement actuel de la CEEE par le système sociofiscal. De plus, en reconnaissance du partage entre les parents de la charge d'enfants, serait mis en place un partage des parts fiscales et éventuellement des prestations sociales (II).

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

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

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

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

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

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

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

Dans le système sociofiscal actuel, en cas de garde exclusive ou classique, les contributions à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE) reçues sous forme monétaire⁸⁹ par les parents gardiens sont prises en compte dans le calcul de leurs transferts sociaux et fiscaux comme suit :

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

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

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

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

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

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

Encadré 1 - La maquette de cas-types

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- elle est déductible du revenu imposable à l'IR⁹¹ ;
- elle est déductible des ressources prises en compte pour le calcul des aides au logement et des prestations familiales éventuelles (base ressources Caf) ;
- elle est en général également déduite du revenu de référence pris en compte pour le calcul des frais de cantine et d'accueil périscolaire, ainsi que pour le chèque énergie ou les tarifs sociaux (transport notamment) puisque ce revenu de référence est le plus souvent soit le revenu imposable à l'IR, soit la base ressources Caf.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les barèmes des transferts sociaux et de l’impôt sur le revenu tiennent compte du nombre d’enfants et du niveau de revenu de chacun des parents. Par conséquent, l’impact de la prise en compte de la CEEE dans les barèmes va également dépendre de ces deux dimensions. Le tableau 3 présente les effets agrégés de la prise en compte de la CEEE dans le calcul des transferts sociaux et fiscaux pour différentes configurations de niveaux de salaire des deux parents et différentes configurations familiales dans le cas d’un DVH classique⁹². Il décrit :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- réduit le montant des aides au logement et des prestations familiales sous condition de ressources si son revenu d'activité est inférieur à environ 1 850 € avec un enfant, 2 200 € avec deux et 2 700 € avec trois, avec des répercussions possibles à la hausse sur le RSA et la prime d'activité (tableau A2, annexe) ;
- réduit le montant du RSA si les revenus d'activité sont très faibles (inférieurs à environ 700 € avec un ou deux enfants et 600 € avec trois) en raison du calcul différentiel du RSA⁹³ ;
- réduit le montant de la prime d'activité si les revenus d'activité sont inférieurs au point de sortie (environ 2 550 € avec un enfant, 2 600 € avec deux et 1 900 € avec trois), également en raison du calcul différentiel de cette prestation ;
- augmente le montant de l'impôt sur le revenu si les revenus d'activité sont suffisamment élevés pour que le parent créancier soit imposable (soit environ 2 250 € avec un enfant, 2 700 € avec deux et 3 600 € avec trois).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. LA NECESSITE D'UNE REFORME

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

Dans toutes ces réformes, il sera nécessaire de repenser la prise en compte de l'ASF dans le calcul des transferts sociaux. Actuellement, l'ASF reçue n'est prise en compte que dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité et pour seulement 80 % de son montant⁹⁴. En cohérence avec les réformes envisagées, l'ASF, qui peut être considérée comme une CEEE de substitution en cas d'absence ou de défaillance d'un conjoint débiteur, ne devra plus être prise en compte dans ces bases ressources.

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

Nous évaluons ici, sur la base des cas types utilisés précédemment, une réforme renversant le point de vue sur le rôle des CEEE et la prise en compte de la charge d'enfants pour les parents gardiens et non gardiens. Comme nous l'avons vu, dans le cas d'une garde exclusive ou classique, le système sociofiscal actuel considère la CEEE comme un transfert de revenu entre ménages pour le calcul de la plupart des prélèvements et des prestations sociales. Il suppose également qu'une fois la CEEE versée, la charge des enfants est assumée exclusivement par le parent gardien qui seul peut prétendre à des demi-parts fiscales pour enfants à charge, à des prestations familiales ou à des suppléments de prestations sociales pour enfant à charge⁹⁵.

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

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

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

considération ni dans les revenus imposables des parents, ni dans les ressources servant à l'attribution et au calcul des prestations sociales. La réforme 1 supprime ainsi toutes les incohérences du traitement actuel de la CEEE par le système sociofiscal. Parallèlement, si l'on reconnaît une charge d'enfant pour le parent non gardien, cela doit se traduire par un partage des demi-parts fiscales. La reconnaissance du partage de la charge d'enfants entre les parents pourrait également conduire à un certain partage des prestations sociales, bien que ce point soit plus discutable⁹⁶.

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

- la CEEE n'est plus prise en compte dans aucun calcul de transferts sociaux et fiscaux ; en cohérence, l'ASF est également exclue des bases ressources du RSA et de la prime d'activité ;
- les demi-parts fiscales liées à la charge d'enfant sont partagées entre les deux parents qui bénéficient donc chacun de 0,25 part par enfant pour les deux premiers puis de 0,5 part par enfant pour les suivants. En revanche, la demi-part pour parent isolé n'est pas partagée mais revient au seul parent gardien, s'il est isolé (encadré 2) ;
- la charge d'enfants est supposée partagée entre les deux parents pour le calcul des transferts sociaux au prorata du temps de garde ($\frac{3}{4}$ pour le parent gardien et $\frac{1}{4}$ pour le parent non-gardien) :
 - prestations familiales (PF) : on calcule pour chaque parent les PF auquel il aurait droit s'il avait la garde exclusive des enfants (en tenant compte de leur propre revenu respectif pour les prestations dégressives et/ou sous condition de ressource), puis on proratisé ce montant par le temps de garde (à savoir $\frac{1}{4}$ pour le parent débiteur et $\frac{3}{4}$ pour le parent créancier),
 - RSA et prime d'activité (PA) : on calcule pour chaque parent les montants de RSA et de prime d'activité en proratisant par le temps de garde les suppléments de montants forfaitaires pour enfant à charge. Par exemple, pour un parent isolé, le premier enfant en pleine charge accroît le montant forfaitaire de 50 %. Dans notre scénario, il accroît ce montant forfaitaire de $0,75 \times 50\%$ pour le parent créancier (soit 37,5 %) et de $0,25 \times 50\%$ (soit 12,5 %) pour le parent débiteur,
 - aides au logement (AL) : on calcule pour chaque parent le montant d'AL sans enfant à charge et avec les enfants en pleine charge pour en déduire un supplément enfant⁹⁷. Ce supplément enfant est ensuite proratisé par le temps de garde (à savoir $\frac{1}{4}$ pour le parent débiteur et $\frac{3}{4}$ pour le parent créancier).

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

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

Encadré 2 - Explicitation des hypothèses retenues pour la réforme 1

Pour le calcul du quotient familial (QF) :

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

Au titre de son obligation alimentaire, chaque parent (gardien ou non gardien) doit assumer sa part des dépenses relatives au coût d'entretien et d'éducation de ses enfants, calculée après prise en compte des éventuelles inégalités de ressources entre les deux parents. Le parent gardien assumant au quotidien l'essentiel de ces dépenses, la CEEE correspond aux remboursements que doit effectuer le parent non gardien des dépenses avancées pour son compte par le parent gardien ; le calcul prend en compte le temps passé par les enfants chez chacun de leurs parents⁹⁸ (en principe $\frac{3}{4}$ et $\frac{1}{4}$ dans le cas d'une garde classique). Au terme de ce processus, s'il est effectivement respecté (CEEE payée notamment), la charge de leurs enfants commune est répartie en principe à égalité entre les deux parents. En termes d'impôts sur le revenu, cela veut dire que chacun des parents assume la moitié de la charge de ses enfants et doit bénéficier, en nombre de parts, de la moitié des parts relatives à chaque enfant commun (hors supplément pour familles monoparentales qui est d'une autre nature). C'est ce qui explique que ce soit la règle retenue en cas de garde alternée : « quand la charge d'un enfant est partagée de façon équivalente entre les deux parents, chacun peut bénéficier de la moitié du quotient »⁹⁹ ; c'est le cas si l'on retient le raisonnement ci-dessus concernant la CEEE (consistant à ne plus la considérer comme un transfert de revenu).

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

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

Pour le calcul des prestations sociales :

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

- soit on considère que cette aide vise à prendre en compte une partie du coût d'entretien et d'éducation de ses enfants pour chaque parent, et l'on devrait raisonner comme ci-dessus en comptant chaque enfant pour moitié pour chacun de ses parents ;

- soit on considère que c'est une aide supplémentaire pour la prise en charge des dépenses quotidiennes, et la règle de répartition devrait être plutôt alors selon la part des dépenses assumées par chacun, que l'on approxime avec le temps de présence ($\frac{3}{4}$, $\frac{1}{4}$).

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

⁹⁸ Barème de référence utilisé par les magistrats.

⁹⁹ www.service-public.fr, partie « quotient familial ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La réforme 1 présente l'avantage de traiter de façon symétrique les deux parents et de supprimer toutes les incohérences du traitement actuel de la CEEE par le système sociofiscal. De plus, dans la plupart des cas elle augmente le revenu disponible de chacun des deux parents et dans presque tous les cas étudiés elle accroît la somme de leurs revenus disponibles, ce qui doit *in fine* améliorer sensiblement la situation des enfants. Elle a cependant un coût élevé pour les finances publiques¹⁰⁰ et modifie en profondeur la façon de considérer la CEEE.

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

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

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

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

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

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

La réforme 2a consiste à ne prendre en compte qu'une partie de la CEEE reçue pour le calcul du RSA, de la prime d'activité et des aides au logement (qui constitueront *a priori* le cœur du futur revenu universel d'activité [RUA]). Plus précisément, nous proposons un abattement sur le montant de la CEEE reçue pris en compte dans les bases ressources de ces trois prestations. Cet abattement serait égal au montant de l'ASF (soit environ 115 € par enfant) : seul le montant des pensions alimentaires au-delà du montant de l'ASF continuerait d'être pris en compte dans les bases ressources¹⁰¹. En cohérence, l'ASF, qui est une CEEE de remplacement lorsque le parent débiteur est défaillant, ne serait plus prise en compte dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité¹⁰².

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 3 - Le modèle de microsimulation Ines

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

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

Tableau 12 : Coût budgétaire et effets des scénarios de réforme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recommandations

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

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

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

ANNEXES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTIE III

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

Dès lors que les prestations familiales sont des transferts monétaires ayant pour fondement ou objectif principal l'entretien des enfants, c'est-à-dire de compenser une partie des dépenses de consommation engendrées par les enfants (le « coût » des enfants), et dès lors que cet entretien est partagé entre deux parents séparés, il peut sembler cohérent d'envisager un partage de ces prestations familiales¹⁰³ ou, plus exactement, de tenir compte de la présence de l'enfant une partie du temps dans chacun des foyers pour l'attribution et le calcul des prestations à chacun des parents. Un même raisonnement peut s'appliquer aux majorations imputables aux enfants de certaines prestations comme les aides au logement, le RSA ou la prime d'activité.

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

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

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

En cas de résidence alternée, le partage apparaît en effet de plus en plus comme devant aller de soi, ce dont attestent par exemple les positions des juridictions et les recommandations du Défenseur des droits. Aujourd'hui, cependant, en cas de résidence alternée, seules les allocations familiales (AF) peuvent faire l'objet d'une « forme de partage » depuis mai 2007¹⁰⁵, ainsi que les aides personnelles au logement à compter du 1^{er} septembre 2019¹⁰⁶.

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

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

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

¹⁰⁴ Cf. note 14 « Le modèle québécois » en annexe du dossier.

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

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

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

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

PARTIE III

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

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

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

En dérogation à la disposition réglementaire selon laquelle le droit aux prestations familiales n'est reconnu qu'à une personne au titre d'un même enfant (R513-1 code de la sécurité sociale), il est possible en cas de résidence alternée de « partager » les allocations familiales (AF) entre les deux parents. Un parent percevra ainsi une partie des AF dues pour les enfants en résidence alternée et la totalité des autres prestations familiales (PF) également dues pour ces enfants, l'autre parent percevant seulement l'autre partie des AF¹⁰⁷. Dans la suite du document, le premier sera dénommé « parent allocataire toutes prestations », le second « parent allocataire bénéficiant des seules AF partielles ». La Cnaf a également préconisé aux Caisses d'allocations familiales (Caf) d'étendre le bénéfice des aides financières individuelles d'action sociale¹⁰⁸ à chacun des parents en cas de résidence alternée des enfants.

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

Toutefois, le calcul en cas de partage des AF ne consiste pas en une division par deux du montant des AF qui étaient versées ou qui le seraient encore si les parents étaient ensemble, comme on pourrait l'imaginer. Un montant d'AF est d'abord calculé dans chacun des deux foyers (selon la situation propre de chacun des foyers au regard de la configuration familiale et des ressources) en fonction des enfants présents (en incluant ceux en résidence alternée et les autres), chaque enfant étant compté pour 1, puis ce montant est ensuite proratisé (diminué) par un coefficient comptant les enfants en résidence alternée pour 0,5 et les autres pour 1 (encadré). Il en va de même pour les majorations pour âge. Le partage peut aboutir à un surcoût pour la Caf ou à un coût moindre. Pour les caisses dans leur ensemble, ce partage aboutit au total à un léger surcoût¹⁰⁹.

Les conditions d'attribution du partage des allocations familiales

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

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

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

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

Le calcul des allocations familiales en cas de partage

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

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

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

Les fondements législatifs et réglementaires : articles L521-2, R513-1, R521-2 à 521-4 du code de la sécurité sociale¹¹¹ et arrêté du 31 mars 2010 fixant le modèle du formulaire « Enfant(s) en résidence alternée. — Déclaration et choix des parents » (Cerfa 14000*01).

Ces fondements légaux sont précisés par des instructions de la Cnaf¹¹².

3. LA REALITE DU PARTAGE DES AF

Le nombre de parents allocataires concernés par le partage des AF est passé de 17 000 allocataires en 2007 à près de 120 000 fin 2017, et le nombre d'enfants concernés de 33 000 à près de 240 000¹¹³ (tableau 1). Par comparaison, 400 000 enfants mineurs sont déclarés en résidence alternée par leurs parents à l'administration fiscale et font l'objet d'un partage du quotient familial¹¹⁴.

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

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

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

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

¹¹² « Allocations familiales », suivi législatif Cnaf, 2015 ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. LE PARTAGE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT A COMPTER DU 1^{ER} SEPTEMBRE 2019

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

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

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

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

Les modalités exactes du partage des AL prévues par les nouveaux textes du code de la construction et de l'habitation ne sont pas encore connues. Un partage similaire à celui retenu pour les AF conduirait à appauvrir les parents allocataires toutes prestations. Or, si l'on se base sur la situation des parents partageant actuellement les AF, les parents allocataires toutes prestations ont déjà en moyenne un revenu disponible beaucoup plus faible que les autres allocataires des Caf en général et que les parents bénéficiant des seules AF en particulier (cf. plus loin). Sous l'hypothèse probable que les parents percevant les AL dans le cas d'une garde alternée sont proches des parents allocataires toutes prestations, donc ont des revenus modestes, diviser par deux le poids de l'enfant dans le calcul des AL aurait deux effets : appauvrir des parents qui ont déjà un niveau de vie faible ; diminuer les dépenses publiques puisque les diminutions d'aide au logement pour les parents actuellement allocataires vont en moyenne être plus importantes que les augmentations d'aide au logement pour les seconds parents (actuellement non allocataires ou allocataires AF partielles seules). Les simulations des effets attendus de cette récente réforme, si elles étaient rendues publiques¹¹⁶, pourraient le confirmer.

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

Recommandation :

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

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

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

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

Le droit aux prestations familiales n'est reconnu qu'à une personne au titre d'un même enfant (R513-1 code de la sécurité sociale). Par extension, cette règle s'applique au RSA, y compris le RSA majoré (ex API), et à la prime d'activité¹¹⁷.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces instructions, combinées aux règles de désignation des allocataires en général¹¹⁸, conduisent à désigner très majoritairement les mères comme allocataires toutes PF. En cas de résidence alternée et de partage des PF, les femmes représentent environ les trois-quarts des allocataires toutes PF alors qu'elles ne représentent qu'environ un quart des allocataires AF partielles seules¹¹⁹. Les personnes allocataires toutes PF s'avèrent également avoir des revenus très modestes, en moyenne plus faibles que les allocataires des Caf en général, et surtout beaucoup plus faibles que les allocataires AF partielles seules : ces personnes se situent massivement dans les tranches de revenus les plus faibles alors que les personnes allocataires AF partielles seules sont au contraire surreprésentées dans les tranches de revenus les plus élevées¹²⁰, et ce pour les mères comme pour les pères¹²¹. Ce partage inégal des PF, entre le parent qui touche toutes les PF (dont les AF partielles) et le parent qui touche les AF partielles seules, présente donc l'avantage de s'adresser globalement aux parents qui en ont effectivement le plus besoin.

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

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

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

¹²⁰ Ibid.

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

La décision du TGI s'impose à la Cnaf : la Cour de cassation a confirmé que ce dernier est seul compétent pour décider de la qualité d'allocataire, et non le Jaf dont les décisions sur ce point ne peuvent en conséquence pas s'imposer aux Caf¹²².

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

Recommandation

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

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

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

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

Deux modalités de partage des PF ont été examinées :

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

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

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

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

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

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

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

Une telle option aurait pour effet de diminuer le montant des prestations familiales pour les actuels allocataires toutes PF (aujourd'hui, seules leurs AF sont susceptibles d'être réduites), ce qui ne va pas de soi compte tenu de leur situation sociale. Il s'agit aux trois-quarts de femmes, isolées en général, qui se situent massivement parmi les allocataires ayant les revenus les plus faibles tandis que les allocataires AF partielles seules, qui verraient le montant de leurs prestations augmenter, sont au contraire surreprésentés aux niveaux de revenus les plus élevés¹²⁴.

Pour cette raison, mais également parce que les coûts liés à la charge de l'enfant dans les deux foyers sont supérieurs à ceux avant la séparation¹²⁵, différentes hypothèses avaient été testées, consistant à agir sur le coefficient attribué à l'enfant en résidence alternée, avec trois niveaux de coefficient testés : 0,5 (comme c'est le cas actuellement pour les AF partagées), 0,75 et 1. Les deux dernières modalités feraient moins de perdants (aucun pour le coefficient à 1) mais seraient plus coûteuses pour les finances publiques : 12,3 millions d'euros dans l'hypothèse d'une prise en compte pour 0,5 de l'enfant en résidence alternée sur le champ des seules familles partageant déjà les AF en octobre 2011¹²⁶, mais 52,6 millions d'euros dans l'hypothèse d'une prise en compte de l'enfant pour 0,75 et 92,6 millions d'euros dans le cas d'une prise en compte pour 1. Depuis ces simulations, le nombre de familles partageant les AF a été multiplié par deux environ (cf. I. C).

L'impact serait toutefois très différencié selon les situations familiales ce que montrent les simulations réalisées en 2011 sur des familles-types.

Dans le scénario d'un partage *stricto sensu* de la charge de l'enfant (coefficient de résidence alternée égal à 0,5), la perte financière en prestations familiales pour l'allocataire qui était allocataire principal de toutes les prestations familiales, varierait de 90 à 298 € par mois selon le

¹²⁴ Céroux B. et Hachet B., 2019, op. cit.

¹²⁵ Les travaux existant concluent à une augmentation du « coût de l'enfant » après une séparation, et donc à une certaine inadaptation des échelles d'équivalence habituellement utilisées. Voir Martin H. et Périvier H., 2018, [Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales](#), *Revue économique* 2018/2, Vol. 69, p.303-334 ; Henman P. et Mitchell K., 2001, « Estimating the costs of contact for non-resident parents: a budget standard approach », *Journal of Social Policy*, 30(3), p. 495-520, (cité par Ben Jelloul M. et Cusset P.-Y., 2015, [Comment partager équitablement le coût des enfants après la séparation ?](#), Document de travail n° 2015-03, France Stratégie, juin).

¹²⁶ Cf. deux notes DSER Cnaf de 2011 et une note DPFS Cnaf de 2012.

nombre d'enfants à charge, la présence ou pas d'un enfant de moins de trois ans et les revenus (à l'exception des mères avec un revenu d'activité de trois Smic ou plus, avec un ou deux enfants en résidence alternée et aucun enfant à charge de moins de 3 ans dont la situation resterait à peu près inchangée). Les mères sans revenu d'activité seraient les plus grandes perdantes. Corrélativement, les pères auxquels on ouvrirait le droit aux prestations familiales enregistreraient un gain financier variant de 13 à 469 € par mois.

Lorsque l'enfant est compté pour 0,75 part sur le dossier des deux parents (coefficient égal à 0,75), les pertes financières seraient moindres (de 37 à 168 € par mois) pour l'allocataire qui était allocataire principal de toutes les prestations familiales, en deçà de trois Smic. Les mères sans revenu d'activité seraient encore celles qui y perdraient le plus. Corrélativement, les pères auxquels on ouvrirait le droit aux prestations familiales enregistreraient un gain financier variant de 19 à 600 € par mois. La situation des pères rémunérés à trois Smic et qui ont un enfant en résidence alternée et aucun enfant à charge de moins de trois ans resterait inchangée, alors que leurs ex-conjointes sans revenu y perdraient (- 53 €).

Lorsque l'enfant est compté pour une part sur le dossier des deux parents (coefficient de résidence alternée égal à 1), la situation des mères sans revenu resterait inchangée. Celles rémunérées au salaire médian et à trois Smic seraient même gagnantes (gain financier de 0 à 144 € par mois) grâce aux allocations familiales qui ne seraient plus partagées en demi-part de charge d'enfant. Corrélativement, les pères auxquels on ouvrirait le droit aux prestations familiales enregistreraient un gain financier variant de 61 à 767 € par mois. La situation des pères rémunérés à trois Smic (ou plus) et qui ont un enfant en résidence alternée et aucun enfant à charge de moins de 3 ans resterait cependant inchangée.

Plusieurs constats ont finalement conduit au *statu quo* et à ne pas étendre le partage au-delà des seules AF :

- le fait qu'un partage sous la forme d'une prise en compte de l'enfant en résidence alternée pour moitié (coefficient de 0.5 comme c'est le cas pour les AF) conduirait à diminuer les prestations des actuelles personnes allocataires toutes PF (qui disposent déjà en moyenne de revenus très faibles) sauf, en prenant en compte l'enfant pour plus que la moitié (par exemple avec un coefficient de 0,75 ou 1) à devoir augmenter les dépenses publiques ;
- des problèmes en termes d'équité entre allocataires dans le cas d'une prise en compte pour 1 de l'enfant pour chacun des parents, en particulier vis-à-vis des parents en garde classique voire des autres allocataires ;
- une complexification de la réglementation accentuant les problèmes de lisibilité des règles de droit pour les usagers ;
- des frais de gestion supplémentaires pour les caisses et une hausse prévisible des réclamations et des demandes de recours amiable.

2. LA QUESTION DU PARTAGE DE TOUTES LES PRESTATIONS RESTE POSEE DANS LE DEBAT PUBLIC

Divers acteurs, ainsi que des contentieux rapportés par la presse, relaient régulièrement l'information d'une demande de parents pour un partage de toutes les prestations en cas de résidence alternée.

Tel est le cas du Défenseur des Droits (et avant lui le médiateur de la République et la Haute autorité de lutte contre les discriminations¹²⁷). Il souhaite que, à défaut d'accord entre les parents et en l'absence de décision judiciaire concernant le bénéficiaire des prestations, chacun des parents ait qualité d'allocataire et perçoive la part de prestations familiales nécessaires à l'éducation de l'enfant à laquelle il pourrait prétendre au regard de sa situation économique et familiale. À cette fin, le défenseur des droits continue de demander la modification du code de la sécurité sociale afin de prendre en compte le fait que les parents peuvent remplir simultanément la condition de charge effective de l'enfant en cas de résidence alternée et permettre ainsi le partage de toutes les prestations familiales et prestations assimilées entre les deux parents. Selon le défenseur des droits, une telle réforme serait en phase avec l'évolution contemporaine de la famille, et permettrait d'encourager la coparentalité. Il a réitéré cette recommandation dans son récent avis n°19-10 du 3 juillet 2019 relatif au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020¹²⁸.

Dans sa défense du principe du partage de toutes les prestations en cas de garde alternée, le Défenseur ne propose cependant pas de méthode précise de partage, et en conséquence n'aborde pas la question des effets du partage, notamment si les modalités revenaient à diminuer les prestations des « premiers » parents, ceux qui reçoivent à présent toutes les prestations et qui sont ceux qui se trouvent déjà en moyenne dans des situations plus défavorables.

3. LA JURISPRUDENCE SE PRONONCE PLUTOT DANS LE SENS D'UNE PRISE EN COMPTE DE L'ENFANT POUR LES DEUX PARENTS EN CAS DE RESIDENCE ALTERNEE

C'est à la suite de décisions du juge administratif, et en particulier de la jurisprudence du Conseil d'État (21 juillet 2017, n°398563) que le législateur vient de décider du partage des **aides personnelles au logement** à compter du 1^{er} septembre 2019. Le Conseil d'État avait en particulier écarté l'argument selon lequel « *un " principe d'unicité de l'allocataire " s'opposerait à la prise en compte de ces enfants pour la détermination du montant de l'aide personnalisée au logement* » pour conclure au partage en cas de résidence alternée.

De même s'agissant du **RSA**, le Conseil d'État a conclu que chacun des parents pouvait prétendre à « *la moitié de la majoration pour enfant à charge* » du barème RSA à condition que la résidence alternée soit « *mise en œuvre de manière effective et équivalente* », et « *sauf accord contraire entre les parents ou mention contraire dans une décision du juge judiciaire* ». Cependant, « *il appartient au parent qui sollicite une telle répartition d'établir l'existence d'une résidence alternée mise en œuvre de manière effective et équivalente, laquelle doit être présumée s'il fournit à*

¹²⁷ Voir les positions en annexe de la synthèse des travaux du groupe de travail sur le droit aux prestations familiales et la résidence alternée, établie par la direction de la Sécurité sociale (2011).

¹²⁸ <https://juridique.defenseurdesdroits.fr/eli/avis/2019/07/03/00010/aa/texte>.

l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active, à défaut de partage de la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales, une convention homologuée par le juge aux affaires familiales, une décision de ce juge ou un document attestant l'accord existant entre les parents sur ce mode de résidence » (CE, 21 juillet 2017, département de Paris, [n° 398911](#)).

Enfin, le Conseil d'État a également jugé dès 2001 que le **supplément familial de traitement (SFT)** des fonctionnaires pouvait faire l'objet d'un partage au *pro rata* de la charge effective et permanente de l'enfant lorsque les deux parents sont fonctionnaires (CE, 24 octobre 2001, n° [215181](#)) et il a ensuite considéré que les modalités de partage des allocations familiales en cas de garde alternée étaient applicables pour l'attribution du SFT (CE, 30 juillet 2014, département du Haut-Rhin, n° 371405)¹²⁹. Plusieurs juridictions du fond ont ainsi sanctionné le refus de l'administration de partager le SFT et ont précisé que l'administration ne peut pas exiger la production préalable d'une décision judiciaire dès lors que d'autres éléments permettent d'établir la charge effective et permanente d'un enfant, la preuve de la mise en œuvre de manière effective et équivalente du droit de garde alternée pouvant être apportée par tout moyen (TA Lille, 6 février 2019, n° 1604267, TA Dijon, 13 mars 2019, n° 1801535).

Compte tenu de sa jurisprudence sur les APL, le RSA et le SFT, il est probable que le Conseil d'État préconise une solution analogue également pour toutes les prestations qui relèvent de sa compétence, et en particulier la **prime d'activité** (à la différence des prestations familiales qui relèvent du juge de la sécurité sociale).

De son côté, la **Cour de cassation**, compétente pour les prestations familiales, s'était prononcée dans un avis rendu le 26 juin 2006 en faveur d'une forme de partage mais, en restant dans le cadre de la législation et de la réglementation en vigueur, et donc uniquement sous la forme d'un partage par alternance de la qualité d'allocataire par périodes : *« la règle de l'unicité de l'allocataire prévue à l'article R.513-1 du code de la sécurité sociale ne s'oppose pas à ce que lorsque la charge effective et permanente de l'enfant est partagée de manière égale entre les parents, en raison de la résidence alternée et de l'autorité parentale conjointe, le droit aux prestations familiales soit reconnu alternativement à chacun des parents en fonction de leur situation respective et des règles particulières à chaque prestation. »* (Avis n° 0060005). La Cour de cassation ne remettait alors pas en cause la règle de l'unicité de l'allocataire qui interdit le partage simultané des prestations.

Et à travers plusieurs décisions, elle a appliqué cette conception de l'unicité, notamment en refusant que la présence de deux enfants d'un premier lit, en résidence alternée, soit pris en considération pour apprécier la demande d'attribution de la Paje faite par le père à l'occasion de la naissance d'un troisième enfant, issu d'une nouvelle union. Le refus se fonde sur le fait que le demandeur n'avait pas au préalable demandé à bénéficier d'une alternance dans les versements des autres prestations familiales, perçues par la mère des deux enfants (Cass. civ. 2, 3 juin 2010, Bull. n°108. Egalement Cass. civ. 2, 30 mars 2017 et 6 octobre 2016). Bien que se prononçant sur un tout autre fondement (modification de l'objet litige), un autre arrêt de la cour de cassation (Cass. civ. 2 16 juin 2016, n°15-21.893) illustre le fait que les demandes de partage des prestations familiales, ici l'AEEH, semblent se multiplier et font l'objet d'un contentieux judiciaire.

¹²⁹ En s'appuyant sur l'[article 10 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985](#) modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.

À propos d'une demande d'attribution du complément de libre choix du mode de garde, la Cour de cassation a refusé récemment de soumettre au Conseil constitutionnel une question prioritaire visant à examiner la constitutionnalité des articles L 513-1 et R 513-1 qui précisent respectivement que l'allocataire est la personne qui assume la charge effective et permanent de l'enfant et qu'il ne peut y avoir qu'un allocataire pour un enfant. L'article R 513-1 n'étant pas une disposition législative et ne pouvant pas, à ce titre, faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, la cour se prononce sur le seul article L513-1, considérant qu'il ne fait pas obstacle, seul, « à l'attribution à due concurrence au cours d'une même année à la qualité d'allocataire aux parents qui assument, dans le cadre d'une résidence alternée, la charge d'un enfant », impliquant que ce seul texte n'interdit pas le partage des prestations, qu'il s'agisse du complément du libre choix de garde ou de toute autre prestation (Cass. civ. 2, 28 mars 2019, n°[19-40.005](#)).

4. QUELLES PRESTATIONS PARTAGER ? DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS

Compte tenu de l'ensemble des évolutions jurisprudentielles dont le HCFEA a pu avoir connaissance, le *statu quo* – et *a fortiori* le refus de prise en compte de la résidence alternée au moins s'agissant de l'AAEH, du complément mode de garde, du RSA – n'est plus tenable. Comme cela a été le cas pour les aides au logement (voir annexe 2), une modification des textes pourrait être envisagée par le législateur.

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

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

Recommandation :

- *l'enfant devrait pouvoir être pris en compte pour les deux parents en cas de résidence alternée, c'est-à-dire que les deux parents doivent pouvoir être juridiquement désignés « allocataire » de l'enfant dont ils ont la charge, comme le recommande le défenseur des droits (avis n°19-10 du 3 juillet 2019). Ce principe est nécessaire pour garantir l'égalité de traitement entre parent ayant à égalité la charge de l'enfant. Cette règle devrait valoir sous réserve des conditions qui prévalent actuellement pour les AF, à savoir qu'il y ait accord entre les parents, cet accord désignant le cas échéant les prestations concernées, ou, en cas de désaccord de l'un des parents, que la résidence alternée soit attestée par une décision de justice et soit effectivement mise en œuvre ;*

- *si, toutefois, la prise en compte de l'enfant pour les deux parents en cas de résidence alternée ne devait pas être étendue à toutes les prestations, c'est-à-dire s'il était décidé qu'un parent allocataire puisse continuer à être éligible à davantage de prestations que l'autre parent allocataire :*
 - o *une règle de droit devrait permettre de décider, en cas de désaccord, quel parent doit être l'allocataire « toutes prestations » et lequel doit être allocataire « prestations partageables partielles uniquement » ;*
 - o *les prestations devant en priorité être prises en compte pour les deux parents semblent devoir être, compte tenu de leur objet, les aides au logement, le CMG, la PrePare ;*
 - o *une attention particulière devrait être apportée à la situation des personnes titulaires des prestations destinés aux plus modestes (RSA, prime d'activité et futur « revenu universel d'activité ») afin d'éviter un appauvrissement excessif des actuels allocataires suite au partage des prestations.*

5. QUELLES MODALITES DE PRISE EN COMPTE DES ENFANTS EN RESIDENCE ALTERNEE ? COMMENT RESOUDRE LE DILEMME ENTRE PARTAGE DES PRESTATIONS ET APPAUVRISSMENT DES PARENTS ACTUELLEMENT ALLOCATAIRES ? DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS

Le « partage » des AF ne consiste pas en une division par deux du montant des prestations qui étaient versées avant la séparation ou qui le seraient si le couple n'était pas séparé (cf. I). Ce « partage » consiste en une prise en compte des enfants pour un poids de 0,5, par opposition à un poids de 1 dans les autres situations. Nous avons vu que cette pondération avait, dans le cas du partage des AF, des effets d'appauvrissement des « premiers » parents (allocataires toutes prestations actuellement). Cet inconvénient pourrait s'accroître et poser problème dans le cadre de l'extension du partage aux aides au logement à compter de septembre 2019 (cf. II). Pour éviter cet inconvénient, un poids supérieur à 0,5 pourrait être attribué à l'enfant en résidence alternée. Une autre raison plaide plus généralement pour l'attribution d'un poids supérieur à 0,5 (ou un poids de l'enfant supérieur à 1 au total dans les deux foyers) : des travaux empiriques concluent à une augmentation du « coût de l'enfant » après une séparation et donc à une certaine inadaptation des échelles d'équivalence habituellement utilisées pour de telles situations¹³⁰.

Il s'agit d'un dilemme, sans solution simple. Il est donc utile de dégager des principes ou règles pour décider des modalités de partage, c'est-à-dire les formes de prise en compte des enfants pour l'attribution et le calcul des prestations.

Compter l'enfant pour 1 pour les deux parents permet d'éviter l'appauvrissement d'un parent mais pourrait être écarté pour des raisons de coût et des raisons d'équité vis à vis des autres parents : par exemple, des parents en couple voyant leurs voisins se séparer et toucher deux fois l'ARS à la rentrée scolaire pour un même enfant pourraient se sentir lésés.

¹³⁰ Martin H. et Périvier H., 2018, [Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales](#), *Revue économique* 2018/2 (Vol. 69), p.303-334 ; Henman P. et Mitchell K., 2001, Estimating the costs of contact for non-resident parents: a budget standard approach, *Journal of Social Policy*, 30(3), p. 495-520 (cité par Ben Jelloul M. et Cusset P-Y., 2015, [Comment partager équitablement le coût des enfants après la séparation ?](#), Document de travail n°2015-03, France Stratégie, juin.)

La « proratisation » ou le poids donné à l'enfant en résidence alternée – par exemple, 0,5, 0,75 ou 1 – pourrait donc varier en fonction :

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

Si les dépenses totales visées par la prestation sont considérées comme fixes et qu'elles sont partagées entre les parents, l'enfant devrait logiquement être compté pour 0,5 pour chacun des parents :

- c'est semble-t-il le cas pour l'ARS supposée couvrir des frais de rentrée scolaire si on estime que ces frais sont au total les mêmes pour les enfants que leurs parents soient en couple ou séparés (il n'y a besoin que d'une gomme dans la trousse d'école) mais il pourrait être décidé que ce soit davantage que 0,5 si certaines dépenses liées à la scolarité doivent être faites par chacun des deux parents (achat d'un bureau, d'une lampe de bureau par chacun des parents...) ;
- ce pourrait être le cas pour le montant forfaitaire CMG (assistante maternelle), montant plafond remboursé aux parents, puisque dans ce cas on peut penser que les besoins et donc les coûts de garde auxquels fait face un parent sont proportionnels au temps de résidence de l'enfant : si le parent n'emploie et ne paie l'assistante maternelle qu'une semaine sur deux, il serait logique que le montant forfaitaire soit réduit de moitié. C'est probablement en ce sens que la Cour de cassation a récemment estimé que cette prestation pouvait être partagée entre les parents « à *due concurrence* » (Cour de cassation, 28 mars 2019, 19-40.005). Cependant, en raison des arrangements entre parents séparés pour ce qui concerne la garde de l'enfant hors de la famille et en particulier les nombreuses situations où ils décident que l'un des deux prend en charge plus que la moitié du temps et des frais de garde (voire la totalité), d'autres modalités de partage devraient être prévues. Il pourrait être tenu compte de l'ensemble du temps de garde de l'enfant externe à la famille, en conservant un plafond de dépenses commun aux deux foyers pour la garde de l'enfant hors du foyer.

Inversement, si les prestations sont destinées à couvrir des coûts indifférents au temps de résidence de l'enfant, celui-ci devrait être compté pleinement pour 1 :

- c'est le cas des aides au logement, puisque, même pour un accueil une semaine sur deux (85 % des modalités de résidence alternée), il faut disposer d'une pièce supplémentaire par enfant et d'un logement de taille suffisante ;
- c'est également le cas de la PrePare, dès lors que le parent se met à temps partiel ou interrompt son activité pour pouvoir accueillir et s'occuper de son enfant, et qu'il doit le faire toutes les semaines, même celles où il n'accueille pas l'enfant¹³¹.

Pour les autres prestations, la solution est plus délicate. En effet, les dépenses liées à la charge de l'enfant en partie couvertes par ces prestations diminuent globalement avec le temps de résidence

¹³¹ Une extension de ce raisonnement pourrait valoir s'agissant de l'allocation de présence parentale.

mais moins que proportionnellement. La nourriture doit certes être proportionnelle au temps de résidence (chaque parent doit nourrir l'enfant la moitié du temps), mais ce n'est pas le cas pour la plupart des autres dépenses : les vêtements au moins pour partie (l'enfant n'emmène pas tous ses vêtements d'un logement à l'autre d'une semaine à l'autre...), l'aménagement de la chambre (meubles, décoration, draps...), l'aménagement de la cuisine, le siège auto, la trottinette, etc. Les dépenses engendrées par les enfants sont au total plus élevées après la séparation qu'avant. Au niveau du foyer, le poids attribué à l'enfant devrait donc se situer au-dessus de 0,5 et en dessous de 1 pour les autres prestations : allocations familiales, complément familial, prime de naissance, allocation de base, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, supplément enfant du RSA et de la prime d'activité¹³².

Pour déterminer le « juste » poids, il serait nécessaire de mener des travaux approfondis d'évaluation du coût de l'enfant après séparation. Des premiers travaux suggéraient de compter l'enfant pour 0,7 dans chacun des foyers en cas de garde alternée¹³³. Mais les conclusions de ces premiers travaux, qui se fondent sur des moyennes, demanderaient à être confirmées par de nouvelles études.

En outre, si la règle particulière de partage pratiquée pour les AF (attribution d'un coefficient de 0,5 à l'enfant en résidence alternée) était étendue à toutes les prestations, cela aboutirait à appauvrir les parents déjà les plus défavorisés :

- les statistiques sur le partage des AF montrent que les actuels « allocataires toutes PF » sont beaucoup plus pauvres que les autres allocataires, et que c'est l'inverse pour les actuels « allocataires AF seules », et ce constat demeure que les allocataires soient mères ou pères ;
- les simulations faites en 2011 par la Cnaf pour une extension aux autres PF montraient d'ailleurs un effet d'appauvrissement des « allocataires AF seules » avec un coefficient de 0,5, d'où des simulations effectuées également avec des coefficients de 0,75 et 1 (cf. IV 1).

Enfin, plusieurs études donnent à penser que le coût des enfants vivant dans des ménages à bas revenus est proportionnellement plus élevé que le coût des enfants vivant dans des ménages situés en haut de la hiérarchie des revenus en raison de la présence de coûts fixes. Le coefficient pourrait aussi être modulé selon la situation du parent. Il pourrait être d'autant plus élevé qu'il s'agit de prestations destinées à lutter contre la pauvreté (ciblées sur les plus pauvres) et/ou attribuée à une famille monoparentale (qui font face à des dépenses plus élevées) afin de limiter l'appauvrissement inévitable induit par le partage des prestations. Ce faisant, il faut néanmoins veiller à respecter un principe d'équité vis-à-vis des autres familles pauvres, et à ne pas inciter des parents à se séparer pour des raisons financières.

¹³² On peut toutefois penser que le complément d'AAEH est proportionnel au temps de garde de l'enfant.

¹³³ En se fondant sur une étude australienne (Henman P. et Mitchell K., 2001, Estimating the costs of contact for non-resident parents: a budget standard approach, *Journal of Social Policy*, 30(3), p. 495-520), Ben Jelloul et Cusset considèrent que l'échelle OCDE modifiée avant séparation de 0,3 pour un enfant de moins de 14 ans est différente après séparation, qu'elle est de 0,42 pour le parent gardien et 0,12 pour le parent non gardien en cas de résidence classique, et de 0,21 pour chacun des parents en cas de résidence alternée, soit un poids, relativement à l'échelle avant séparation, de $0,21/0,3 = 0,7$. Voir Ben Jelloul M. et Cusset P-Y., 2015, Comment partager équitablement le coût des enfants après la séparation ?, Document de travail n°2015-03, France Stratégie, juin 2015.

Recommandations

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

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

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

2a) Pour les prestations dont l'objet est de couvrir des besoins indépendants du temps de résidence de l'enfant, le HCFEA recommande de donner un poids de 1 à l'enfant pour chacun des parents : ce principe devrait prévaloir pour les aides au logement et la PrePare.

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

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

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

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

ANNEXES

Annexe 1

Textes du code de la sécurité sociale sur le partage des allocations familiales

Article L. 513-1

Les prestations familiales sont, sous réserve des règles particulières à chaque prestation, dues à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant.

Article L. 521-2

Modifié par [Loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 - art. 124 JORF 22 décembre 2006](#)

Les allocations sont versées à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant.

En cas de résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents telle que prévue à l'article [373-2-9](#) du code civil, mise en œuvre de manière effective, les parents désignent l'allocataire. Cependant, la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales est partagée par moitié entre les deux parents soit sur demande conjointe des parents, soit si les parents sont en désaccord sur la désignation de l'allocataire. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent alinéa.

(...)

Article R. 513-1

Modifié par [Décret n° 2007-550 du 13 avril 2007 - art. 1 JORF 14 avril 2007 en vigueur le 1^{er} mai 2007](#)

La personne physique à qui est reconnu le droit aux prestations familiales a la qualité d'allocataire. Sous réserve des dispositions de l'article [R. 521-2](#), ce droit n'est reconnu qu'à une personne au titre d'un même enfant.

Lorsque les deux membres d'un couple assument à leur foyer la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui d'entre eux qu'ils désignent d'un commun accord. Ce droit d'option peut être exercé à tout moment. L'option ne peut être remise en cause qu'au bout d'un an, sauf changement de situation. Si ce droit d'option n'est pas exercé, l'allocataire est l'épouse ou la concubine.

En cas de divorce, de séparation de droit ou de fait des époux ou de cessation de la vie commune des concubins, et si l'un et l'autre ont la charge effective et permanente de l'enfant, l'allocataire est celui des membres du couple au foyer duquel vit l'enfant.

Article R. 521-2

Créé par [Décret n° 2007-550 du 13 avril 2007 - art. 2 JORF 14 avril 2007 en vigueur le 1^{er} mai 2007](#)

Dans les situations visées au deuxième alinéa de l'article [L. 521-2](#), l'allocataire est celui des deux parents qu'ils désignent d'un commun accord. À défaut d'accord sur la désignation d'un allocataire unique, chacun des deux parents peut se voir reconnaître la qualité d'allocataire :

- 1° lorsque les deux parents en ont fait la demande conjointe ;
- 2° lorsque les deux parents n'ont ni désigné un allocataire unique, ni fait une demande conjointe de partage.

Lorsque les parents ont désigné un allocataire unique ou fait une demande conjointe de partage, ils ne peuvent remettre en cause les modalités ainsi choisies qu'au bout d'un an, sauf modification des modalités de résidence du ou des enfants.

Article R. 521-3

Créé par [Décret n° 2007-550 du 13 avril 2007 - art. 2 JORF 14 avril 2007 en vigueur le 1^{er} mai 2007](#)

Sous réserve de l'article R. 521-4, dans les situations visées aux 1° et 2° de l'article [R. 521-2](#), la prestation due à chacun des parents est égale au montant des allocations familiales dues pour le total des enfants à charge, multiplié par un coefficient résultant du rapport entre le nombre moyen d'enfants et le nombre total d'enfants.

Le nombre moyen d'enfants, pour chaque foyer, est obtenu en faisant la somme du nombre d'enfants à charge dans les conditions suivantes :

- 1° chaque enfant en résidence alternée compte pour 0,5 ;
- 2° les autres enfants à charge comptent pour 1.

Le nombre total d'enfants, pour chaque foyer, est obtenu en faisant la somme du ou des enfants en résidence alternée et, le cas échéant, du ou des autres enfants à charge.

Article R. 521-4

Créé par [Décret n° 2007-550 du 13 avril 2007 - art. 2 JORF 14 avril 2007 en vigueur le 1^{er} mai 2007](#)

Pour l'ouverture du droit à la majoration prévue à l'article [L. 521-3](#), le nombre d'enfants à charge est évalué dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article R. 521-3.

Lorsque le ou les enfants ouvrant droit à ladite majoration sont en résidence alternée, le montant servi au titre de cette majoration est réduit de moitié.

Annexe 2

Textes du code de la construction et de l'habitation sur le partage des aides personnelles au logement (à compter du 1^{er} septembre 2019)

Article L. 823-2 (ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019 relative à la partie législative du livre VIII du code de la construction et de l'habitation)

Pour effectuer le calcul découlant du 1° de l'article L. 823-1, l'enfant à charge est rattaché à la personne qui en assume la charge effective et permanente. En cas de résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents telle que prévue à l'article 373-2-9 du code civil, mise en œuvre de manière effective, les parents désignent le bénéficiaire de l'aide.

Cependant, la charge de l'enfant pour le calcul des aides personnelles au logement est partagée entre les deux parents allocataires, soit sur demande conjointe des parents, soit si les parents sont en désaccord sur la désignation du bénéficiaire, selon des modalités définies par voie réglementaire.

Article R 823-5 (décret n° 2019-772 du 24 juillet 2019 relatif à la partie réglementaire du livre VIII du code de la construction et de l'habitation)

Pour l'application de l'article L. 823-2, en cas de résidence alternée, les modalités de prise en compte de l'enfant à charge pour le calcul de l'aide ne peuvent être remises en cause par les parents qu'au bout d'un an, sauf modification, avant cette échéance, des modalités de résidence de l'enfant.

Annexe 3 Défenseur des droits

Avis n° 19-10 du 3 juillet 2019
relatif au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020¹³⁴.

Modalités d'attribution des prestations familiales et des prestations assimilées en cas de résidence alternée

Résumé de la proposition : Modification de l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale afin que les parents puissent demander le partage des prestations familiales et des prestations assimilées en cas de résidence alternée.

Problématique :

Pour l'attribution des allocations familiales, en cas de résidence alternée des enfants à l'issue d'une séparation ou d'un divorce, les parents peuvent désigner :

- un allocataire unique, en application du principe de l'unicité de l'allocataire (prévu à l'article R. 513-1 du code de la sécurité sociale - CSS) ;
- ou choisir le partage des allocations familiales entre les deux parents (cf. art. L. 521-2 CSS).

Pour les autres prestations (complément familial, allocation logement, allocations de rentrée scolaire, etc...), la législation en vigueur ne prévoit pas de dispositions dérogoires au principe d'unicité de l'allocataire.

La qualité d'allocataire ne peut alors être accordée qu'à un seul des deux membres du couple au titre d'un même enfant. Ainsi, en cas d'accord entre les parents, l'organisme débiteur des prestations familiales et assimilées retient comme allocataire celui qui a été conjointement désigné par ces derniers. Faute d'accord, l'organisme maintient la qualité d'allocataire à celui des deux parents qui bénéficie déjà des prestations familiales. Lorsqu'aucun des deux parents n'était allocataire avant la séparation, le premier des deux parents qui en fait la demande est reconnu allocataire.

Cette réglementation apparaît comme étant source d'iniquités quand des parents qui assument l'un et l'autre la charge effective de leur enfant ne peuvent bénéficier d'un partage d'allocations. Enfin l'article L. 513-1 CSS pose avant tout le principe du versement « *à la personne physique qui assume la charge effective et permanente de l'enfant* ». Les dispositions réglementaires de l'article R. 513-1 CSS semblent donc plus restrictives que la disposition légale.

Proposition :

Afin de combler ce vide juridique et de remédier à cette iniquité, il est proposé de modifier l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale afin de prendre en compte le fait que les parents peuvent remplir simultanément la condition de charge effective de l'enfant, en cas de résidence alternée

¹³⁴ <https://juridique.defenseurdesdroits.fr/eli/avis/2019/07/03/00010/aa/texte>

(sur le modèle de l'article L. 521-2 CSS) et permettre ainsi le partage des prestations familiales et des prestations assimilées entre les deux parents.

Une telle modification serait en phase avec l'évolution contemporaine de la famille et permettrait d'encourager la coparentalité. Cette évolution a déjà été amorcée par la Cour de cassation et le Conseil d'État qui dans des jurisprudences récentes se sont prononcées en faveur d'une dérogation au principe de l'unicité de l'allocataire.

Contexte jurisprudentiel :

Avant la loi n° 2006-1640 précitée autorisant le partage des allocations familiales, la Cour de cassation s'était prononcée favorablement, dans un avis rendu le 26 juin 2006, sur la mise en place d'un dispositif d'allocataire par alternance dans les termes suivants : *« la règle de l'unicité de l'allocataire prévue à l'article R. 513-1 du code de la sécurité sociale ne s'oppose pas à ce que lorsque la charge effective et permanente de l'enfant est partagée de manière égale entre les parents, en raison de la résidence alternée et de l'autorité parentale conjointe, le droit aux prestations familiales soit reconnu alternativement à chacun des parents en fonction de leur situation respective et des règles particulières à chaque prestation. »* (Avis n° 0060005).

La Cour de cassation relevait que la mise en œuvre de la règle de l'allocataire par alternance permettrait de *« respecter le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi et l'exigence de non-discrimination prévu par la Convention européenne des droits de l'homme aux articles 14 et 1^{er} du protocole additionnel de la Convention. »*

La reconnaissance de la qualité d'allocataire en alternance a été consacrée par la 2^e chambre civile de la Cour de cassation dans un arrêt du 3 juin 2010 (n° 09-66445). Cette dernière a cassé et annulé l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Paris le 5 mars 2009 qui avait écarté le principe de l'unicité de l'allocataire pour ouvrir droit à l'allocation Paje à M. X, père d'un troisième enfant, dont il avait la charge effective en plus de celle par moitié de ses deux premiers enfants. La 2^e chambre civile a jugé que seule l'alternance de la qualité d'allocataire permettrait la prise en compte de ses enfants pour l'attribution de la Paje au titre d'un troisième enfant.

Cette jurisprudence de la Cour de cassation a également été reprise par plusieurs juridictions telle que la cour d'appel de Rennes dans un arrêt du 26 octobre 2011 (n° 09/07052) qui a jugé que *« sont fondés à se voir reconnaître le bénéfice de l'allocation de logement en prenant en compte la présence à leur domicile les deux enfants B et M en alternance... »*. La cour d'appel de Colmar dans un arrêt du 22 novembre 2012 (n° 10/03 893) s'est également prononcée en faveur de la reconnaissance du droit aux prestations familiales en alternance à chacun des parents en fonction de leur situation respective et des règles particulières à chaque prestation.

Le Conseil d'État a considéré par ailleurs que les enfants en situation de garde alternée devaient être pris en compte pour la détermination de l'aide au logement par dérogation au principe de l'unicité de l'allocataire. Ainsi, les 4^e et 5^e chambres réunies du Conseil d'État, dans un arrêt du 21 juillet 2017 (n° 398563) se sont prononcées en faveur du partage de l'allocation personnalisée au logement (APL) dans les cas de garde alternée : *« Considérant, d'une part, qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 521-2 du code de la sécurité sociale : "En cas de résidence alternée de l'enfant au domicile de chacun des parents telle que prévue à l'article 373-2-9 du code civil, mise en œuvre de manière effective, (...) la charge de l'enfant pour le calcul des allocations familiales est partagée par moitié entre les deux parents soit sur demande conjointe des parents,*

soit si les parents sont en désaccord sur la désignation de l'allocataire" ; qu'il résulte de ces dispositions que les enfants en situation de résidence alternée sont pris en compte pour le calcul des allocations familiales ; qu'ainsi, le ministre n'est pas fondé à soutenir qu'un "principe d'unicité de l'allocataire" s'opposerait à la prise en compte de ces enfants pour la détermination du montant de l'aide personnalisée au logement [...] ». « Considérant, d'autre part, que, pour l'application des articles L. 351-3 et R. 351-8 du code de la construction et de l'habitation cités ci-dessus, les enfants en situation de garde alternée doivent être regardés comme vivant habituellement au foyer de chacun de leurs deux parents ; qu'ils doivent, par suite, être pris en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement sollicitée, le cas échéant, par chacun des deux parents, qui ne peut toutefois prétendre à une aide déterminée sur cette base qu'au titre de la période cumulée pendant laquelle il accueille l'enfant à son domicile au cours de l'année ; [...] ». ».

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

www.hcfea.fr

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



Conseil de la famille

LES RUPTURES DE COUPLES

AVEC ENFANTS MINEURS

ANNEXES

SOMMAIRE

Note 1 Orphelins et parents veufs avec enfants	5
I. Éléments de connaissance sur les orphelins et les parents veufs avec enfants.....	6
II. Mesures en faveur des veufs/veuves avec enfants et des orphelins	11
Note 2 Points de vue et attentes des mères isolées	24
I. Une demande d'accompagnement au moment de la séparation	25
II. Pour les mères isolées, le sentiment fréquent d'une implication insuffisante du père	25
III. Une demande de protection plus rapide et plus effective en cas de violences conjugales	26
IV. La question des pensions alimentaires et leur recouvrement par un organisme tiers	26
V. Le droit de visite pour les pères et le maintien de la relation avec leurs enfants	27
VI. Une demande d'accompagnement dans l'accès aux prestations sociales	27
VII. La question du logement et des transports en situation de monoparentalité	29
VIII. Un besoin d'accompagnement renforcé pour la garde des enfants, un « droit au répit » pour les parents isolés	30
IX. Vers une carte « parent solo » à l'image des cartes « famille nombreuse » ?	30
X. Des lieux d'échange pour les mères	31
XI. Sensibiliser les entreprises à la situation particulière des mères isolées	31
XII. « Il faut être solide pour assumer tout ce qu'on a à assumer » : une nécessaire valorisation et reconnaissance du statut de parent isolé	31
Note 3 Obligation d'entretien et obligation alimentaire	33
I. Les grandes caractéristiques de l'obligation alimentaire	35
II. L'obligation alimentaire en cas de séparation	38
Note 4 Les missions de l'Aripa, agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaire	40
I. L'aide au recouvrement des pensions alimentaires.....	42
II. Le mécanisme de tiers payant des pensions alimentaires en présence d'un débiteur violent..	43
III. La délivrance d'un titre exécutoire dans le cadre d'un accord amiable entre parents séparés (hors divorces).....	44
IV. Une volonté affichée des pouvoirs publics pour améliorer la situation et lutter contre les impayés de pensions alimentaires	46
Note 5 L'allocation de soutien familial	48
I. L'ASF (hors ASF orphelins) : une allocation complexe aux rôles multiples	50
II. Éléments statistiques sur les effectifs bénéficiaires de l'ASF	55
III. Statut socio-fiscal de l'ASF	56
Note 6 La prestation compensatoire	57
I. Les fondements de la prestation compensatoire	58
II. Fait générateur et modalités de calcul de la prestation compensatoire	59
III. Le régime juridique de la prestation compensatoire : une assimilation partielle aux pensions alimentaires.....	61
IV. Les enseignements des comparaisons internationales	63
V. Axes d'évolution envisageables	64
Note 7 Les changements récents apportés aux procédures de divorces et séparations .	66
I. Les changements intervenus depuis 2016.....	67
II. Les grands principes applicables à l'ensemble des divorces et séparations impliquant des enfants	70
III. Les procédures applicables aux couples mariés	71
IV. Les procédures applicables aux couples non mariés	75

Note 8 Place et droits de l'enfant dans les procédures de séparation et divorce	77
I. Droit de l'enfant mineur à être entendu devant le juge	78
II. L'information sur le droit à être entendu.....	81
Note 9 La médiation familiale	83
I. Les différentes formes de médiation familiale.....	84
II. Conditions d'exercices de la profession et choix du médiateur	87
III. Le coût et le financement de la médiation familiale	87
IV. Déroulement de la médiation familiale	89
V. Les services de médiation familiale.....	90
VI. Éléments d'activité et de résultats de ces services (hors TMFPO)	90
VII. Recours et résultats de la médiation familiale dans le cadre de la TMFPO (premiers résultats).....	91
Note 10 Les espaces de rencontre	95
I. Synthèse	96
II. Fondement et origine des espaces de rencontre : le respect des droits de l'enfant, en particulier celui de continuer à entretenir des relations avec ses deux parents	101
III. Définition	101
IV. Objectifs	102
V. Publics-cibles	102
VI. Cadre légal et conventionnel	102
VII. Principes et fonctionnement	103
VIII. Les modalités de fonctionnement.....	104
IX. Pilotage et gouvernance nationale et locale des espaces rencontres.....	104
X. Activités des espaces rencontres	105
XI. Financement	108
XII. Evaluations disponibles, points forts/points faibles	113
Note 11 Le sort du logement en cas de séparation	115
I. Couple marié	116
II. Couples pacsés ou concubins.....	117
Note 12 Aide juridictionnelle dans les procédures de divorces et séparations	120
I. Le champ	122
II. Les conditions d'attribution	122
III. Un double plafond de ressources.....	123
IV. La procédure pour demander l'AJ	124
V. Le système de rétribution des auxiliaires de justice.....	125
VI. Le système de rétribution de la médiation en cas d'aide juridictionnelle.....	127
Note 13 Une présentation des barèmes de pensions alimentaires	128
I. Un coût de l'enfant déterminé en fonction de plusieurs hypothèses	131
II. Un coût modulé selon les modalités de résidence de l'enfant.....	135
III. Les ressources prises en compte.....	136
IV. Un montant proportionnel au revenu du parent débiteur avec des exceptions pour les bas revenus et les hauts revenus	137
V. Quels effets de l'introduction du barème 2010 sur les pratiques de fixation par les juges ?...	140
Note 14 Le modèle québécois de fixation des pensions alimentaires pour enfants	141
I. Le cadre fédéral.....	142
II. La procédure mise en œuvre au Québec	143
III. Les principes de calcul	143

Note 15 Vers un scénario alternatif de calcul des pensions alimentaires (CEEE)	147
I. Les principes : l'obligation de chaque parent de contribuer à l'entretien et l'éducation de ses enfants	148
II. Les modalités de calcul de la CEEE	150
III. Une illustration sur cas-types	153
IV. Modalités de mise en œuvre : s'appuyer sur les évolutions en préparation du dispositif de perception des pensions alimentaires.....	155
Note 16 L'évolution du système d'information statistique sur les ruptures familiales à la suite du rapport Thélot de 2016 et les changements à venir	157
I. Les outils statistiques permettant l'étude des ruptures familiales : quelles améliorations depuis le rapport de 2014 du HCF et le rapport Thélot de 2016 ?	158
II. Les changements en cours et à venir et leurs conséquences.....	161
III. Propositions d'améliorations du système statistique formulées par le HCFEA.....	163
ANNEXE	164

NOTE 1

ORPHELINS ET PARENTS VEUFS AVEC ENFANTS

Cette note présente d'abord quelques éléments de connaissance statistique sur les orphelins et les parents veufs avec enfants en France (I) et ensuite les mesures qui leur sont plus particulièrement destinées (II).

I. ÉLÉMENTS DE CONNAISSANCE SUR LES ORPHELINS ET LES PARENTS VEUFS AVEC ENFANTS

Un orphelin est « un enfant qui a perdu son père ou (et) sa mère ». Cette définition est vague, tout comme l'est celle d'enfant. On peut en effet considérer qu'il s'agit d'un enfant mineur ou d'un enfant pouvant être considéré à charge et dans ce cas, l'âge limite peut être 20 ans (à charge pour les allocations familiales), 21 ans (à charge pour les autres prestations familiales) ou 25 ans (à charge pour le RSA, la prime d'activité et l'impôt sur le revenu si l'enfant est étudiant). Ces quatre définitions implicites des orphelins coexistent dans les études statistiques.

1. LES ESTIMATIONS DU NOMBRE D'ORPHELINS : ENTRE 200 000 ET 260 000 ORPHELINS DE MOINS DE 18 ANS, ENTRE 550 000 ET 650 000 DE MOINS DE 25 ANS

En 1999, un total d'environ 800 000 orphelins de moins de 25 ans et d'environ 500 000 de moins de 21 ans (soit 3 % de ce groupe d'âge) avait été estimé¹.

Selon l'enquête Famille et logements de 2011, 210 000 unions se défont chaque année en raison du décès du conjoint ou compagnon. Mais seule une très petite partie de ces décès interviennent en présence d'un enfant : 10 000 en présence d'enfants de moins de 18 ans, 25 000 en présence d'enfants de moins de 25 ans².

Les informations restent incertaines. Les données connues les plus récentes sont celles issues de travaux de l'Ined effectués pour l'Ocirp (série de rapports³). Aucune enquête ne porte spécifiquement sur le sujet et ne permet de l'appréhender et de le mesurer avec précision. Néanmoins, pour estimer le nombre moyen d'orphelins, l'Ined a utilisé trois sources et plusieurs méthodes d'estimation, utilisant des modèles théoriques⁴. Les trois sources sont : le tronc commun des enquêtes auprès des ménages (TCM) regroupant 21 enquêtes de 2005 à

¹ Monnier A. et Pennec S., 2003, Trois pour cent des moins de 21 ans sont orphelins en France, *Population et Sociétés*, 396, p. 1-4. Monnier A. et Pennec S., 2005, Orphelins et orphelinage, in Lefèvre C., Filhon A. (dir.), *Histoires de familles, histoires familiales : les résultats de l'enquête Famille de 1999*, Paris, Ined, Cahiers, p. 367-385.

² HCF 2014, Enquête *Famille et logements* 2011.

³ Voir sur <https://orphelins.site.ined.fr/fr/la-recherche/>. Des éléments plus complets se trouvent dans la thèse récente de Cécile Flammant (Ined) *Approche démographique de l'orphelinage précoce en France*.

⁴ Flammant C., Pennec S. et Toulemon L., 2015, *Approche démographique de l'orphelinage en France. Estimation de l'orphelinage précoce à partir d'enquêtes en population générale*, Rapport pour la fondation Ocirp 2, Ined.

2013⁵ ; les enquêtes Famille de 1999 et 2011 ; l'État civil apparié à l'échantillon démographique permanent. Deux estimations « directes » ont été effectuées à partir des données individuelles sur les décès parentaux précoces et une estimation « indirecte » à partir de données agrégées sur les comportements démographiques des adultes (mortalité, fécondité).

La première méthode, utilisant le TCM, aboutit à une fourchette de 590 000 à 610 000 orphelins de moins de 25 ans, de 240 000 à 250 000 de moins de 18 ans, en moyenne entre les années 2004 et 2013. Les orphelins de moins de 25 ans représenteraient environ 2,9 % à 3,1 % de leur groupe d'âge, ceux de moins de 18 ans de 1 à 2 %. Les ménages avec au moins un enfant mineur orphelin représentent 2,2 % de l'ensemble des ménages avec enfants mineurs, et 30 % d'entre eux comprennent plusieurs enfants orphelins.

Les autres méthodes aboutissent à un total compris entre 550 000 et 600 000 orphelins de moins de 25 ans au 1^{er} janvier 2015, et 200 000 à 260 000 de moins de 18 ans.

Il semble impossible de connaître leur nombre avec exactitude aujourd'hui, mais l'ordre de grandeur donné ici est confirmé par d'autres études plus récentes de l'Ined. En 2017, une nouvelle étude de l'Ined estime entre 530 000 et 670 000 les orphelins de moins de 25 ans (avec une estimation moyenne à 567 000) et entre 192 000 et 278 000 les orphelins de moins de 18 ans (avec une estimation moyenne à 220 000)⁶.

Les différences entre les estimations sont dues à des techniques d'estimations différentes, à partir de données d'enquêtes en population générale différentes qui toutes, selon l'Ined, sous-estiment cependant très probablement l'orphelinage précoce (orphelin mineurs).

En revanche, les estimations s'accordent sur la baisse continue du nombre d'orphelins, en raison notamment de la baisse de la mortalité adulte, cette baisse étant cependant freinée par le retard des naissances : les parents sont en moyenne de plus en plus âgés à la naissance des enfants, or l'âge est le premier déterminant de la mortalité (dit autrement, en l'absence de baisse de la mortalité, le risque de décéder avant les 18 ou 25 ans de l'enfant et donc le risque de laisser un enfant orphelin augmenterait).

2. LES MENAGES AVEC ORPHELINS : DES FAMILLES MONOPARENTALES POUR ENVIRON LES DEUX TIERS

Tous les orphelins de père ou de mère ne vivent pas uniquement avec le parent survivant. Ainsi, selon des calculs de l'Insee à partir de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010, il y aurait 90 000 veuves ou veufs élevant seuls leurs enfants mineurs, avec 142 000 enfants mineurs en tout, ce qui représente 60 à 70 % des orphelins mineurs⁷. Dit autrement, 30 à 40 %

⁵ Tronc commun des enquêtes auprès des ménages, Insee, 2004-2013 (21 enquêtes), enquêtes famille de 1999 et 2011, État-civil, données sur la fécondité et la mortalité des adultes, EDP : estimation de la mortalité des parents.

⁶ Flammant C., Pennec S. et Toulemon L., 2017, Approche démographique de l'orphelinage. Estimation de l'orphelinage précoce à partir de l'échantillon démographique permanent, rapport pour la fondation Ocirp 5, Ined.

⁷ Calculs de l'Insee à partir de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010, sur le champ de la France métropolitaine (rapport du Haut conseil de la famille, 2014).

des orphelins mineurs vivraient, soit avec un parent veuf remis en couple, soit avec des tiers hébergeants.

Ce résultat est cohérent avec des estimations plus récentes de l'Ined à partir d'un tronçon commun de onze enquêtes⁸ qui montrent que près des deux-tiers des ménages avec enfant(s) mineur(s) orphelin(s) sont des familles monoparentales et un quart sont des familles (en couple) recomposées (par construction, les familles de type « couple avec enfant » dans lesquelles au moins un des enfants est orphelin sont toutes des familles recomposées). A noter que les orphelins mineurs se répartissent entre familles monoparentales et couples à peu près dans les mêmes proportions que les enfants de parents séparés. Enfin, près d'un ménage sur dix avec orphelin(s) est un ménage complexe⁹ : cette dernière situation est donc trois fois plus fréquente qu'en l'absence d'enfant orphelin dans le ménage.

3. ENVIRON TROIS-QUARTS DES ORPHELINS ONT PERDU LEUR PERE, PRES DES TROIS-QUARTS VIVENT AVEC LEUR MERE

Les orphelins sont plus souvent orphelins de père en raison de la mortalité plus élevée des pères (et également parce que les pères sont en moyenne un peu plus âgés que les mères à la naissance des enfants). À tous les âges, et également aux âges où l'on élève les enfants, les tables de mortalité montrent en effet des espérances de vie (par âge) supérieures pour les femmes. Selon les estimations de l'Ined à partir de plusieurs enquêtes¹⁰, environ trois orphelins sur quatre seraient orphelins de père uniquement, et près d'un quart de mère uniquement. Le double orphelinage de père et de mère avant l'âge de 25 ans serait très rare. Avec des enquêtes en population générale assez fragiles pour appréhender ces situations, l'Ined estime en tout état de cause qu'ils représenteraient moins de 5 % des orphelins (environ 24 000 orphelins de moins de 25 ans, moins de 10 000 de moins de 18 ans)¹¹.

À partir du TCM, l'Ined estime que, en moyenne entre 2004 et 2013, 72 % des orphelins vivraient avec leur mère et 21 % vivraient avec leur père¹².

⁸ Flammant C., Pennec S. et Toulemon L., 2016, Approche démographique de l'orphelinage. Origine sociale et caractéristiques des orphelins mineurs : premiers résultats, rapport pour la fondation Ocirp, Ined.

⁹ Selon l'Insee, « les ménages complexes, au sens statistique du terme, sont ceux qui comptent plus d'une famille ou plusieurs personnes isolées, ou toute autre combinaison de famille et personnes isolées. Une famille comprend au moins deux personnes et elle est constituée soit d'un couple (marié ou non) avec ou sans enfants, soit d'un adulte avec un ou plusieurs enfants. Les enfants d'une famille doivent être célibataires (et eux-mêmes sans enfant) ».

¹⁰ Flammant, C., Pennec, S. et Toulemon, L., 2015, *op. cit.*

¹¹ Aux causes habituelles de mortalité précoce (maladie, accidents), notons que l'orphelinage est parfois la conséquence d'un homicide commis par un ou une partenaire de vie sur l'autre : 110 enfants mineurs seraient devenus orphelins pour cette raison en 2014 selon l'Observatoire national des violences faites aux femmes. La lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes, n° 8, novembre 2015. *Source : enquête « cadre de vie et sécurité » du ministère de l'Intérieur, en collaboration avec l'ONDRP et l'Insee.*

¹² Flammant C., Pennec S. et Toulemon L., 2018, *L'orphelinage précoce au XXI^e siècle*, Ined, Journée d'étude du 03/10/2018, Paris.

4. DEVENIR ORPHELIN : UNE SITUATION BEAUCOUP PLUS FREQUENTE POUR LES ENFANTS DE CATEGORIES SOCIALES PLUS DEFAVORISEES

La probabilité d'être orphelin est également plus importante dans les catégories sociales les plus défavorisées, en lien avec une mortalité supérieure pour ces catégories¹³. Perdre un parent dans son enfance « concerne davantage les enfants d'origine sociale modeste et issus d'une fratrie nombreuse »¹⁴. Selon l'enquête événements de vie et santé de 2006¹⁵, la probabilité de devenir orphelin (de moins de 20 ans) est deux fois plus importante lorsque le père est ouvrier que lorsqu'il est cadre. En 2006, il y avait presque 10 % d'orphelins de père âgés de moins de 20 ans parmi les enfants d'ouvriers contre 5 % parmi les enfants de cadres¹⁶. Sur le champ des seuls enfants nés entre 1986 et 1990, environ 2 % d'enfants de pères cadres sont orphelins contre un peu moins de 5 % des enfants de pères ouvriers. Selon une étude de l'Ined à partir des enquêtes *Famille* de 1999 et 2011, l'orphelinage d'enfants mineurs est plus élevé lorsque les parents n'ont jamais travaillé, ou lorsqu'ils sont ouvriers ou employés plutôt que lorsqu'ils sont cadres ou en professions intermédiaires, en cohérence avec la surmortalité des hommes et femmes des premières catégories

Les orphelins ont également plus de probabilités de faire partie d'une fratrie nombreuse (45 % des orphelins de moins de 20 ans ont au moins 4 frères, sœurs, demi-frères, demi-sœurs). À partir d'un tronc commun de onze enquêtes¹⁷, l'Ined montre toutefois que les ménages avec enfants orphelins (qui représentent 2,2 % de l'ensemble des ménages avec enfants mineurs) sont un peu plus petits que l'ensemble des ménages : 3,4 personnes en moyenne, contre 3,8 pour l'ensemble des ménages avec enfants mineurs. Ce constat s'explique par le fait que les ménages avec orphelins sont plus souvent des familles monoparentales comportant un seul adulte (environ les trois quarts).

5. ÊTRE ORPHELIN : DES NIVEAUX DE VIE PLUS FAIBLES

En cohérence avec les données montrant des risques de décès du parent plus élevés pour ceux ayant un faible statut social, et en raison de l'homogamie sociale, le veuf ou la veuve appartient plus souvent aux catégories sociales plus défavorisées. De même, les mères ou pères de familles monoparentales ou recomposées en présence d'orphelins sont en moyenne moins diplômés, par rapport aux mères/pères de familles monoparentales sans orphelins ou

¹³ Blanpain N., 2018, L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes, *Insee Première* n° 1687.

¹⁴ Blanpain N., 2008, Perdre un parent pendant l'enfance : quels effets sur le parcours scolaire, professionnel, familial et sur la santé à l'âge adulte ?, *Etudes et Résultats* n° 668, Drees, octobre. *Source : enquête événements de vie et santé, 2005-2006, Drees.*

¹⁵ Blanpain N., 2008, Perdre un parent pendant l'enfance : quels effets sur le parcours scolaire, professionnel, familial et sur la santé à l'âge adulte ?, *Etudes et Résultats* n° 668, Drees, octobre. *Source : enquête événements de vie et santé, 2005-2006, Drees.*

¹⁶ Flammant C., Pennec S. et Toulemon L., 2016, Approche démographique de l'orphelinage. Origine sociale et caractéristiques des orphelins mineurs : premiers résultats, rapport pour la fondation Ocirp, Ined.

¹⁷ Flammant C., Pennec S. et Toulemon L., 2016, *op. cit.*

aux mères/pères de familles en couple sans orphelins. L'orphelinage semble donc aussi associé à un niveau de diplôme et un statut social plus faible du parent survivant¹⁸.

Les ménages avec au moins un orphelin sont ainsi surreprésentés dans les ménages ayant les niveaux de vie les plus faibles (tableau ci-après), et ce d'autant plus que ce sont des ménages monoparentaux. Et dans ce dernier cas, les niveaux de vie sont particulièrement faibles lorsque le parent isolé est la mère (orphelins de père), davantage que lorsque le parent isolé est le père (orphelins de mère)¹⁹.

Des analyses statistiques montrent que si les ménages avec au moins un enfant orphelin ont effectivement un risque plus élevé d'avoir un niveau de vie faible (inférieur au premier quintile des niveaux de vie) que les ménages sans orphelins, une comparaison à structure familiale identique réduit la différence, qui reste toutefois significative. En revanche, si l'on compare les ménages avec et sans enfant orphelin à structure familiale et position sociale identique (niveau de diplôme ou catégorie socio-professionnelle du parent présent), le risque d'avoir un faible niveau de vie n'est pas significativement différent entre les ménages avec ou sans orphelins²⁰.

En résumé, les orphelins ont donc un risque de faible niveau de vie plus important parce qu'ils vivent plus souvent dans une famille monoparentale et parce que le parent survivant avec qui ils vivent en moyenne un statut social plus faible.

Répartition des niveaux de vie, en quintiles des différents types de famille

TABLEAU 4. Quintile du niveau de vie

	Familles simples	Familles recomposées			Familles mono. Mère		Familles mono. Père	
		Ensemble	Orphelins de père	Orphelins de mère	Ensemble	Orphelins de père	Ensemble	Orphelins de mère
Q1	18,2	23,4	30,7	28,0	49,3	54,1	30,3	34,6
Q2	21,1	23,4	19,9	20,2	27,0	25,2	29,5	26,1
Q3	23,8	23,3	22,2	21,9	13,3	12,3	18,9	13,3
Q4	21,2	18,4	17,7	16,6	6,6	5,7	12,2	16,3
Q5	15,7	11,4	9,5	13,4	3,8	2,6	9,2	9,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Note : les quintiles sont calculés sur l'ensemble des ménages enquêtés (avec ou sans enfants mineurs), dans chaque enquête.

Q1 : 1^{er} quintile (niveau de vie le plus faible) ; Q2 : 2^{ème} quintile ; etc. ; Q5 : 5^{ème} quintile (niveau de vie le plus élevé).

Source : Tronc commun des enquêtes auprès des ménages, Insee, 2005-2013.

Source : Flammant C., Pennec S. et Toulemon L., 2018, Approche démographique de l'orphelinage. Sources de revenus, niveau de vie et conditions de logement des familles avec enfants mineurs orphelins, Rapport pour la fondation Ocirp 7, Ined.

¹⁸ Flammant C., Pennec S. et Toulemon L., 2018, Approche démographique de l'orphelinage. Sources de revenus, niveau de vie et conditions de logement des familles avec enfants mineurs orphelins, rapport pour la fondation Ocirp 7, Ined, 26 p.

¹⁹ Flammant C., Pennec S. et Toulemon L., 2018, *op cit*.

²⁰ Analyse de Cécile Flammant dans sa thèse.

II. MESURES EN FAVEUR DES VEUF/VEUVES AVEC ENFANTS ET DES ORPHELINS

Cette partie ne vise pas à présenter tous les dispositifs publics et privés de protection dont peuvent, à un moment ou un autre, bénéficier les veufs/veuves et leurs enfants, mais les dispositifs dont un des faits générateurs est le décès et/ou la situation de veuvage ou d'orphelinage.

Les veufs/veuves avec enfants et les orphelins peuvent en effet bénéficier de transferts sociaux et fiscaux, en espèces ou en nature, simplement en tant que personnes en charge d'enfants (prestations familiales), éventuellement en tant que parent isolé (par exemple, le supplément de demi part de quotient familial en tant que parent élevant seul son enfant) et/ou en tant que ménages avec peu ou pas de revenus (prestations familiales sous conditions de ressources, aides au logement, revenu de solidarité active, prime d'activité, etc.). Ces dispositifs non réservés aux veufs/veuves ou aux orphelins ne sont pas présentés ici.

Ne sont pas présentées non plus les pensions de réversion des différents régimes de retraite accessibles aux veufs et veuves à partir de 55 ans car elles ne sont pas conditionnées au fait d'avoir un enfant à charge²¹ et concernent de fait très peu de veufs/veuves ayant encore des enfants à charge. N'est pas présentée non plus l'allocation de veuvage qui n'est pas non plus conditionnée au fait d'avoir un enfant à charge : il s'agit d'une prestation attribuée à environ 6 500 veuves de moins de 55 ans (ne pouvant en conséquence encore prétendre à une pension de réversion) qui vivent seules avec de très faibles ressources (la prestation, de type revenu minimum garanti, complète les ressources propres jusqu'à un maximum de 616 euros par mois)²².

Nous distinguons : les prestations sociales (A), les actions d'accompagnement (B), les dispositions fiscales (C) et les dispositifs privés de protection (D).

1. LES PRESTATIONS SOCIALES

Il est possible de distinguer les dispositifs intervenant dans la période suivant le décès et les dispositifs plus pérennes qui tendent à être rares, car, au-delà de la période suivant le décès, les veufs/veuves et leurs enfants tendent ensuite à être traités de façon égale avec d'autres ménages à situation sociale et familiale similaire.

A. Les prestations intervenant de façon temporaire dans la période suivant le décès

a) Le RSA majoré et la prime d'activité majorée

La veuve/le veuf qui a au moins un enfant à charge de moins de 25 ans a droit au RSA majoré et à la prime d'activité majorée pendant une durée limitée à douze mois, à prendre dans les dix-huit mois suivant le décès (ou éventuellement pour une durée plus longue que douze mois,

²¹ Dans le régime général, la pension de réversion est cependant majorée de façon forfaitaire de 1 165 € pour enfant à charge si la personne veuve n'est pas elle-même titulaire d'une pension de retraite et qu'elle n'a pas atteint l'âge d'une liquidation à taux plein.

²² Sur ces dispositifs, voir les travaux du Conseil d'orientation des retraites (Cor) et le rapport du conseil de l'âge du HCFEA sur les femmes seniors, Note 1, Les dissolutions de couples (par rupture ou décès) qui affectent les femmes seniors, adopté le 14 mars 2019.

jusqu'à ce que le plus jeune enfant à charge atteigne ses 3 ans). Si ses revenus personnels sont inférieurs au plafond du RSA majoré, ils sont complétés par une allocation différentielle pour atteindre un montant majoré (qui dépend du nombre d'enfants à charge). Au-delà de la période d'attribution, si le ménage vit toujours avec peu de ressources, il ne bénéficie plus de cette majoration (mais peut être éligible au RSA non majoré).

En juin 2018, on compte 384 femmes (veuves) allocataires du RSA majoré²³, contre 14 000 femmes veuves, vivant seules et allocataires du RSA de base²⁴.

b) Le capital décès dans les régimes de sécurité sociale

Le capital décès dans le régime général

Le capital décès couvre les salariés décédés (si la personne décédée était salariée trois mois avant le décès ou percevait une indemnisation chômage, une pension d'invalidité ou était titulaire d'une rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle indemnisant une incapacité physique permanente d'au moins 66,66 %). Le capital décès, forfaitaire depuis 2015, est de 3 450 €. Il est attribué selon des règles de hiérarchie précises. On distingue :

- les bénéficiaires prioritaires qui sont ceux qui étaient à la charge du défunt. On prend par ordre : le conjoint marié ou le partenaire d'un Pacs ; puis les enfants ; puis les ascendants ; enfin les frères et sœurs. Le capital est réparti à égalité entre « bénéficiaires de même rang ». L'ex-conjoint survivant, même divorcé du défunt peut prétendre au capital décès s'il n'a pour seule ressource qu'une pension alimentaire et s'il n'y a pas d'autre ayant droit prioritaire ;
- les bénéficiaires non prioritaires. On prend par ordre le conjoint marié/le partenaire d'un Pacs ; puis les enfants et enfin les parents (le concubin n'est donc pas attributaire).

Le capital décès est non imposable.

Le capital décès dans le régime des indépendants commerçants ou artisans

Un capital décès, sous condition de ressources, existe pour les indépendants en tant que commerçant ou artisan. Au décès d'un assuré cotisant (ou bénéficiaire d'une pension d'invalidité), le capital est égal à 8 104,80 € en 2019 (20 % du plafond annuel de la Sécurité sociale). Il est égal à 3 241,92 € en 2019 (8 % du plafond annuel de la Sécurité sociale en vigueur au jour du décès) si l'assuré était retraité (et avait validé au moins 80 trimestres d'assurance à la Sécurité sociale pour les indépendants en tant qu'artisan et/ou commerçant). Il peut aussi être versé en cas de décès du conjoint à charge du retraité à condition qu'il soit bénéficiaire d'un avantage versé par le régime artisan ou commerçant (majoration pour conjoint à charge...).

Le capital décès est versé en priorité aux personnes qui, au jour du décès, étaient à la charge effective, totale et permanente de l'assuré. Ces personnes doivent avoir des ressources personnelles inférieures à 10 418,40 € par an pour une personne isolée (plafond de ressources applicable aux demandeurs de l'allocation de solidarité aux personnes âgées).

²³ Le flux d'entrées au RSA majoré est donc très faible et très probablement voisin du stock compte tenu de la durée maximale de perception du RSA majorée (douze mois ou jusqu'au 3 ans du plus jeune enfant).

²⁴ Source : rapport du Conseil de l'âge, 2019.

Elles peuvent bénéficier du capital décès en qualité de « personne à charge » et doivent effectuer une demande dans le mois qui suit le décès. Si aucune demande n'est effectuée au bout d'un mois, le capital décès est versé selon un ordre de priorité : au conjoint non séparé, de droit ou de fait ; aux enfants à charge ; aux ascendants s'il y a ni conjoint survivant ni enfant.

La Sécurité sociale des indépendants verse également en plus du capital décès principal (et si les conditions d'attribution de ce dernier sont remplies) un capital pour orphelins de 2 026,20 € en 2019 (5 % du plafond annuel de la Sécurité sociale).

- aux enfants âgés de moins de 16 ans au jour du décès de l'assuré et à sa charge ;
- aux enfants à la charge du défunt de plus de 16 ans, et de moins de 20 ans, poursuivant leurs études ou leur apprentissage ;
- aux enfants, quel que soit leur âge, bénéficiaires des allocations instituées en faveur des handicapés.

Le capital décès dans la fonction publique

Le montant du capital décès dans la fonction publique dépend de l'âge du décédé : 13 800 € si le décès survient avant l'âge minimum d'ouverture du droit à la retraite (62 ans pour un fonctionnaire « sédentaire ») et 3 450 € après cet âge²⁵.

En ce qui concerne les bénéficiaires, le capital est versé intégralement au conjoint s'il n'y a pas d'enfant issu du mariage ; partagé en présence d'enfants (1/3 au conjoint non séparé de corps ou au partenaire d'un Pacs conclu plus de deux ans avant le décès ; 2/3 aux enfants) ; versé aux ascendants non imposables qui étaient à la charge du défunt s'il n'y a pas de conjoint ou d'enfant attributaire ; « perdu » s'il n'existe aucun des attributaires précités.

B. Les prestations servies de façon plus pérennes

a) L'allocation de soutien familiale (ASF)

Bien qu'elle ne concerne pas uniquement les orphelins, l'allocation de soutien familial (ASF) est versée à la personne qui élève seule son enfant dont l'autre parent est décédé (115,64 €/mois ; 154,17 € lorsque les deux parents sont décédés et que l'enfant est recueilli).

En rapprochant le nombre d'orphelins ouvrant droit à l'ASF (186 000 en 2016 contre 203 000 en 2012²⁶) des estimations du nombre d'orphelins (296 000 orphelins de moins de 20 ans en France métropolitaine au 1^{er} janvier 2015²⁷, l'Ined conclut que seulement 61 % de ces enfants seraient présents dans la base de données de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), ce qui correspondrait à un taux de non-recours à l'ASF d'environ 39 %²⁸. Cependant,

²⁵ Le capital est égal à douze fois le montant indiciaire brut du défunt en cas d'accident de service ou de maladie professionnelle. Ce capital est triplé si le décès est dû à un attentat ou à un acte de dévouement. Chaque enfant a alors droit à un capital de 834 €.

²⁶ Source : Cnaf, Fileas 2012. Rapport HCF 2014.

²⁷ Cette étude utilise trois sources de données, EFL 1999 et 2011 et Tronc commun des ménages de l'Insee.

²⁸ Flammant C., Pennec S., et Toulemon L., 2017, Approche démographique de l'orphelinage. Bénéficiaires de l'allocation de soutien familial et enfants orphelins : exploitation de la base de données sur les allocataires des Caf (Fileas) au 31 décembre 2016, rapport pour la fondation Ocirp 6, Ined, 19 p.

une telle approche surestime largement le taux de non recours puisque certaines familles avec enfant(s) orphelin(s) ne sont pas éligibles, notamment lorsque le parent veuf s'est remis en couple (environ 1/3 des orphelins sont dans ce cas) ou lorsque l'enfant orphelin a des revenus propres tels qu'il ne peut plus être considéré à charge pour les prestations familiales. Au total, on peut donc penser que le non recours n'est finalement pas très important s'agissant des orphelins vivant avec un de leur parent isolé.

En revanche, le non recours pourrait être plus important s'agissant des orphelins de père et de mère. Selon la Cnaf, au 31 décembre 2016, le nombre d'ASF versées pour les orphelins de père et de mère est de 2 210. Ce nombre paraît très faible au regard des 24 000 orphelins de père et de mère (estimation de 2015 de l'Ined) vivant en ménages ordinaires, hors foyers de l'aide sociale à l'enfance. Dans son rapport de 2014, le HCF s'interrogeait sur cet écart très important puisque ces enfants orphelins de père et de mère devraient, eux, tous ouvrir droit à l'ASF puisque la condition d'isolement ne s'applique pas aux « recueillants » qui peuvent vivre en couple. Deux hypothèses peuvent être émises :

- une partie des enfants orphelins de leurs deux parents ont été adoptés légalement par les « recueillants », ce qui implique qu'ils ne peuvent plus bénéficier de l'ASF ;
- pour les autres enfants orphelins de père et de mère, il s'agirait bien de non recours à l'ASF et le phénomène serait à lier au déficit d'information pour les tiers « recueillants ».

b) Les pensions pour orphelins

Rappel : ne sont pas présentées ici les pensions de réversion et l'allocation de veuvage.

Des pensions ou prestations pour les orphelins existent dans la fonction publique, mais également, dans des conditions très limitées (orphelins de père et de mère uniquement) dans les régimes complémentaires.

La pension d'orphelin dans la fonction publique

Les orphelins de fonctionnaires ont droit jusqu'à 21 ans à une **pension d'orphelin** égale à 10 % du revenu ou de la pension de retraite reçue par le bénéficiaire direct ou qu'il aurait pu obtenir au jour du décès. Cette pension peut être augmentée le cas échéant d'une fraction de la rente d'invalidité dont celui-ci bénéficiait ou aurait pu bénéficier. Elles sont versées à la personne qui représente l'orphelin.

Lorsqu'il n'y a pas de veuf bénéficiaire (l'autre parent était déjà décédé ou s'était remarié dans le cas d'un ex-conjoint), les orphelins bénéficient et se répartissent également²⁹ la pension de réversion (auquel aurait eu droit le parent conjoint du fonctionnaire), en complément de la pension d'orphelin de 10 %.

Les pensions d'orphelin, rentes d'éducation, allocations d'éducation ou d'orphelin, etc. sont imposables, déduction faite de la partie qui correspond au montant des prestations familiales auxquelles aurait eu droit le parent décédé.

Le régime de la **Retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP)** peut lui aussi verser une prestation de réversion jusqu'aux 21 ans de l'enfant, **égale à 10 % de la prestation**

²⁹ Le partage se fait aussi éventuellement avec d'autres bénéficiaires potentiels, tel le conjoint divorcé non-remarié.

obtenue par le bénéficiaire direct ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès. L'ensemble des prestations d'orphelin versé à une même famille est toutefois plafonné et ne peut dépasser 50 % de la prestation au bénéficiaire direct. Elle est donc proratisée à partir de six orphelins. En cas de situation de handicap, la limite d'âge ne s'applique pas mais la pension n'est pas versée si l'AAH est versée et est d'un montant supérieur. Le nombre de points accumulés pour le compte de la RAFP détermine la nature de la prestation :

- jusqu'à 4 599 points, la prestation est versée en capital ;
- entre 4 600 et 5 124 points, elle est versée en capital fractionné ;
- à partir de 5 125 points, elle est versée sous forme de rente mensuelle.

Les prestations au bénéfice des orphelins de fonctionnaires

		Conditions d'éligibilité		Montant	
		Condition relative au(x) parent(s)	Condition d'âge	Montant	Durée de versement
Pension temporaire d'orphelin de fonctionnaire(s)	Fonction publique de base	1 parent fonctionnaire décédé	Être âgé de moins de 21 ans Ou Être invalide ⁴⁶ .	10 % de la pension obtenue par le fonctionnaire ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès	Jusqu'aux 21 ans de l'orphelin ou s'il n'est plus invalide ⁴⁷ .
	RAFP	1 parent fonctionnaire décédé et Le bénéficiaire direct ne doit pas avoir déjà perçu une prestation RAFP en capital	Être âgé de moins de 21 ans	10 % de la prestation obtenue par le bénéficiaire direct ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès ⁴⁸ .	Jusqu'aux 21 ans de l'orphelin
Pension de réversion	Fonction publique de base	1 parent fonctionnaire décédé et Impossibilité pour l'autre parent de percevoir la réversion (décès ou remariage).	Être âgé de moins de 21 ans Ou Être invalide.	50 % partagés entre tous les bénéficiaires (pluralité d'orphelins, conjoints divorcés non-remariés).	Sans limite de durée

⁴⁶ La pension d'orphelin peut être versée à un enfant de plus de 21 ans, si au décès de son parent fonctionnaire, il était à sa charge en raison d'une invalidité le rendant incapable de gagner sa vie. Si l'invalidité de l'enfant survient après le décès de son parent fonctionnaire, mais avant son 21^e anniversaire, la pension d'orphelin est maintenue au-delà de cet âge.

⁴⁷ Si l'invalidité de l'enfant survient après le décès de son parent fonctionnaire, mais avant son 21^e anniversaire, la pension d'orphelin est maintenue au-delà de cet âge.

⁴⁸ L'ensemble des prestations d'orphelin ne peut dépasser 50 % (à partir de six orphelins, les prestations d'orphelin sont proratisées).

Source : Conseil d'orientation des retraites, « retraite et droits conjugaux : panorama et perspectives », séance plénière du 31 janvier 2019.

La rente ou l'allocation d'orphelin dans les régimes de retraite complémentaire (salariés du secteur privé et agents non-titulaires de l'État et des collectivités publiques)

Il s'agit d'une situation très rare et très limitée puisque versée uniquement aux enfants ayant perdu leurs deux parents.

Pour les salariés du privé, les régimes Agirc-Arrco versent ainsi une « **rente d'orphelin** » aux enfants orphelins de père et de mère :

- enfants âgés de moins de 21 ans à la date du décès du dernier parent ;
- enfants âgés de 21 ans ou plus et de moins de 25 ans à la condition d'être à la charge de leur dernier parent au moment du décès ;
- enfants, quel que soit leur âge au moment du décès, s'ils ont été reconnus invalides avant 21 ans. La pension est supprimée si l'état d'invalidité cesse ou si l'enfant fait l'objet d'une adoption plénière.

Dans ces trois cas, chaque orphelin peut bénéficier d'une pension de réversion égale à 50 % des droits Agirc-Arrco au titre de chaque parent (en cas de décès après le 1^{er} janvier 2019, auparavant 50 % des droits Arrco et 30 % des droits Agirc).

Pour les agents non titulaires de l'État et des collectivités locales (affiliés à l'Ircantec), les orphelins des deux parents peuvent bénéficier d'une **allocation d'orphelin**. Elle est égale à 20 % des droits acquis par l'affilié pour chacun des orphelins. Elle est payable jusqu'à 21 ans, sauf pour les orphelins majeurs atteints d'une infirmité permanente qui peuvent la toucher indéfiniment.

La réversion au bénéfice des orphelins de salariés du secteur privé et des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques

	Conditions d'éligibilité		Montant	
	Condition relative au(x) parent(s)	Condition d'âge	Montant	Durée de versement
AGIRC ARRCO	2 parents décédés	- Être âgé de moins de 21 ans à la date du décès du dernier parent ; - Pas de condition d'âge pour les enfants reconnus invalides avant 21 ans	50 % des droits obtenus par l'un ou les deux parents. Les majorations pour enfants nés ou élevés sont réversibles au taux de 100 %. ⁴⁹	Jusqu'aux 21 ans ou de 25 ans (voire avant l'âge de 25 ans s'il n'est plus étudiant, apprenti ou demandeur d'emploi non indemnisé) de l'orphelin, ou s'il n'est plus invalide
IRCANTEC	2 parents décédés ⁵⁰	Être âgé de moins de 21 ans Ou Être atteint d'une infirmité permanente	20 % des droits acquis par l'affilié pour chacun des orphelins (sans coefficient de minoration).	Jusqu'aux 21 ans de l'orphelin ou s'il n'est plus invalide

⁴⁹ Si le décès du dernier parent est intervenu avant le 1er janvier 2019 : À l'ARRCO, le montant est égal à 50 % des droits et les majorations pour enfants nés ou élevés sont réversibles au taux de 100 %, à l'AGIRC, le montant est égal à 30 % des droits et les majorations pour enfants nés ou élevés sont réversibles au taux de 30 %.

⁵⁰ En 2016, concernant les orphelins de parents de même sexe, l'Ircantec a indiqué que « Dans l'attente de la modification de l'article 23 de l'arrêté du 30 décembre 1970, en matière de pensions d'orphelin, toute demande formulée par un orphelin dont les 2 parents du même sexe sont décédés doit être soumise à l'examen de la Commission de recours amiable du Conseil d'administration ».

Source : Conseil d'orientation des retraites, « retraite et droits conjugaux : panorama et perspectives », séance plénière du 31 janvier 2019.

2. LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT POUR LES VEUF/VEUVES AVEC ENFANTS ET LES ORPHELINS

Les Caf ont développé un service d'accompagnement en cas de décès d'un membre de la famille.

Ainsi, d'après le rapport du HCF en 2014, 73 % des Caf avaient une offre de service « décès du conjoint » (+ 17 points par rapport à 2010). 74 % des allocataires ayant bénéficié d'une proposition de contact ont effectivement eu un contact avec la Caf. En 2011, 3 364 allocataires avaient bénéficié d'une intervention dans le cadre de l'offre « décès du conjoint », dont 56 % avaient reçu informations, conseils experts et orientations et 44 % des familles avaient bénéficié d'un accompagnement social.

3. LES AVANTAGES TRANSITANT PAR LA FISCALITE

A. L'impôt sur le revenu

En cas de décès, le survivant doit établir deux déclarations, l'une pour les revenus encaissés et les charges du 1^{er} janvier à la date du décès, l'autre pour les revenus qu'il a perçus entre le décès et le 31 décembre.

La personne, veuve ou non, qui élève seule son enfant peut bénéficier d'une demi part de quotient familial supplémentaire (plafonnée).

La personne veuve et fiscalement isolée (ni mariée, ni pacsée, mais possiblement en concubinage) a quand même droit à une demi part supplémentaire même si elle n'a plus d'enfant à charge à condition d'avoir élevé seule au moins un enfant pendant cinq ans.

En outre, la personne veuve garde la part fiscale de son époux décédé si elle a un enfant à charge. Elle a donc deux parts pour elle-même auxquelles s'ajoutent les demi-parts de ses enfants. La dépense fiscale correspondante est de 110 millions d'euros pour 157 000 contribuables et un gain moyen en impôt de 58 €/mois (rapport Conseil de l'âge, 2019).

B. Réduction des droits de successions

L'héritage, très inégalement réparti comme l'est le patrimoine, constitue un soutien important pour de nombreux veuves/veufs et leurs enfants.

Des dispositions (exemptions et/ou taux réduits) diminuent les droits de succession qu'ils doivent acquitter. L'époux survivant ou le partenaire de Pacs survivant du défunt est ainsi exonéré de tout droit de succession.

L'héritage pour le conjoint, partenaire ou concubin de la personne défunte

a) La succession du conjoint marié

La part de l'actif successoral qui revient légalement à la personne veuve (éventuellement en sus de la quotité disponible si le défunt la lui avait léguée) varie selon la situation de la famille :

- en présence d'enfants, la personne veuve choisit entre le droit à la totalité en usufruit ou le quart des biens en toute propriété s'il s'agit de ses enfants. Lorsqu'il y a des enfants d'un premier lit, la seule possibilité ouverte est de léguer le quart des biens ;
- en l'absence d'enfants, elle partage l'actif successoral avec les ascendants ;
- en l'absence d'enfants et d'ascendants, elle reçoit la totalité des biens.

L'actif transmis est exonéré de droits de succession.

b) La succession du partenaire d'un Pacs

Le défunt peut par testament léguer la quotité disponible (ou la totalité de ses biens en l'absence d'enfants) à son partenaire (qui ne dispose pas d'un droit à la succession du défunt, à la différence du conjoint marié). Celui-ci est exonéré de droit de succession comme pour le conjoint marié.

c) La succession d'un concubin

Le défunt peut par testament léguer la quotité disponible (ou la totalité de ses biens en l'absence d'enfants) à son concubin (qui n'est pas légataire de droit). Celui-ci supporte les droits de succession d'une personne non parente, sur la quasi-totalité de la succession (hormis un abattement de 1 594 euros) au taux maximum de 60 %.

Les enfants bénéficient d'une part d'un abattement de 100 000 euros sur l'actif successoral net imposable (contre 1 594 euros pour une personne non parente) et d'autre part, pour la part

au-delà de l'abattement de 100 000 euros, de taux d'imposition plus favorables que le taux de 60 % applicable à une personne non parente.

Tarifs des droits de succession en ligne directe (enfant)	
Part taxable après abattement	Barème d'imposition
Moins de 8 072 €	5 %
Entre 8 072 € et 12 109 €	10 %
Entre 12 109 € et 15 932 €	15 %
Entre 15 932 € et 552 324 €	20 %
Entre 552 324 € et 902 838 €	30 %
Entre 902 838 € et 1 805 677 €	40 %
Supérieure à 1 805 677 €	45 %

L'héritage pour les enfants

Lorsque le défunt n'a pas fait de testament, c'est la loi qui désigne ses héritiers et les classe par ordre de priorité. On parle de dévolution légale.

Les héritiers succèdent selon l'ordre suivant : les enfants et leurs descendants (aucune distinction ne doit être faite entre eux quel que soit le lien qui unit les parents) ; les parents, les frères et sœurs et les descendants de ces derniers ; les ascendants autres que les parents ; les collatéraux autres que les frères et sœurs et les descendants de ces derniers.

Les enfants survivants ont donc la priorité et reçoivent l'intégralité de ses biens à parts égales (éventuellement hors quotité disponible léguée librement par la personne défunte).

4. LES DISPOSITIFS PRIVES DE PROTECTION³⁰

La majorité de ces dispositifs interviennent très tôt après le décès, en particulier le capital décès versé par les institutions de prévoyance qui vient compléter celui versé par la sécurité sociale et les autres formes de soutien aux veufs/veuves (effacement des mensualités restant dues au moment du décès d'un accédant à la propriété, héritage, rehaussement de prestations sociales...).

D'autres, minoritaires en termes de fréquence, sont plus ou moins durables (c'est le cas des rentes, temporaires ou viagères).

³⁰ Source principale : rapport du Conseil de l'âge, 14 mars 2019.

Le financement de ces dispositifs est tantôt mutualisé (c'est le cas des capitaux décès dans les contrats collectifs de prévoyance), tantôt à la charge directe des ménages (c'est le cas des capitaux décès d'une assurance individuelle).

Ces dispositifs sont assez largement mais très inégalement diffusés.

A. Le risque décès dans la prévoyance

L'assurance en cas de décès permet d'assurer l'avenir de ses proches. Deux types de garanties sont mis en place, le premier sur le « décès accidentel » également appelé « temporaire décès » (souscription pour une durée limitée) ; le second sur le « décès vie entière » ou décès par capitalisation (souscription pour toute la vie).

Le risque est mis en œuvre dans deux types de couvertures, la couverture individuelle et la couverture collective, par l'intermédiaire d'une entreprise ou d'une association.

Couverture des risques sociaux par les organismes complémentaires en 2016³¹

Total des prestations : 4,9 milliards d'euros dont 61 % pour les sociétés d'assurance, 28 % pour les institutions de prévoyance (IP) et 11 % pour les mutuelles.

Décès accidentel : 4,1 milliards d'euros de prestations ; décès vie entière : 0,875 million d'euros.

a) Le « décès accidentel » ou l'assurance « temporaire décès »

L'assurance temporaire décès garantit le versement d'un capital ou d'une rente en cas de décès de l'assuré survenant pendant la période de validité du contrat. Si l'assuré est en vie au terme de cette période, le contrat d'assurance prend fin. Les cotisations versées ne sont pas récupérées par le souscripteur du contrat mais bénéficient à l'ensemble des assurés : il y a mutualisation des risques. Ce type d'assurance est souscrit dans le cadre d'un emprunt ou du financement de l'éducation des enfants.

Selon une étude de la Drees de janvier 2019 sur la prévoyance en 2016³², l'assurance temporaire décès ou décès accidentel mobilise 6,6 milliards d'euros de cotisations et 4,1 milliards d'euros de prestations. Le décaissement moyen est de 14 300 euros.

La prévoyance collective des salariés du secteur privé

Pour les salariés du secteur privé, la prévoyance collective est mise en œuvre à 45 % par des institutions de prévoyance (IP), 45 % par des sociétés d'assurance et 10 % par des mutuelles.

Elle ne concerne qu'une petite minorité de l'ensemble des décès : il faut que le défunt soit en activité et couvert par un accord de prévoyance. Comme les décès entre 25 et 64 ans ne représentent qu'environ 17 % des décès (104 000) et que nombre de défunts ne sont pas couverts par la prévoyance collective en entreprise (les fonctionnaires, les indépendants, les inactifs, 14 % des salariés du secteur privé), le nombre de décès couverts pourrait être de l'ordre de 40 000 par an, soit 7 % des décès.

³¹ Montaut A., 2017, Organismes complémentaires : les sociétés d'assurances dominent la couverture des risques sociaux, sauf en santé, *Études et Résultats* n° 1016, Drees, juillet.

³² Montaut A. et Adjerad R., 2019, Première estimation du nombre de personnes couvertes par les organismes privés d'assurances, par risque social, *Études et Résultats* n° 1101, Drees, janvier.

1° La prévoyance collective est soutenue par l'État qui :

- donne force obligatoire aux dispositifs conventionnels définis par les partenaires sociaux.

C'est le cas pour 60 % des entreprises (baromètre du centre technique des institutions de prévoyance – CTip/Credoc 2017) ;

- assure à ces dispositifs un statut socio-fiscal favorable. La cotisation (part patronale et part salariale) est déductible dans la limite de 5 % du plafond de la sécurité sociale, majoré de 2 % de la rémunération annuelle brute, sans pouvoir dépasser 16 % du plafond annuel de la sécurité sociale (Pass). Les contributions de l'employeur sont exonérées de cotisations sociales dans la limite de 6 % du Pass, limite majorée de 1,5 % de la rémunération brute dans la limite de 12 % du Pass.

2° La cotisation de prévoyance

Elle est partagée entre l'employeur et le salarié non cadre (le plus souvent 60/40) ; elle est intégralement à la charge de l'employeur pour les cadres.

Faute de données précises concernant les assurances et les mutuelles, on se limite ci-dessous aux garanties servies par les instituts de prévoyance (qu'on extrapole à l'ensemble des opérateurs).

Fréquence des garanties

Pour les IP, on les estime à près de 15 000 décès par an. En extrapolant ces données à l'ensemble de la prévoyance, on aurait de l'ordre de 35 000 décès couverts (chiffre un peu inférieur à celui précité).

Taux de couverture des salariés du secteur privé

La prévoyance est facultative sauf pour les salariés cadres où l'entreprise doit financer leur prévoyance par une cotisation obligatoire de 1,5 % du salaire dans la tranche A (dont au moins la moitié doit être affectée au risque décès). Le financement de cette cotisation obligatoire est intégralement à la charge de l'entreprise. Si les cotisations dépassent cette obligation, il n'existe pas de règle générale prévoyant le partage éventuel de la part de la cotisation au-dessus du plafond.

Selon le CTip (baromètre CTip/Credoc 2017), 86 % des salariés sont couverts, le taux de couverture variant suivant le statut (100 % pour les 4,2 millions de cadres et 81 % pour les 12,6 millions de salariés non cadres). Le taux de couverture varie avec la taille de l'entreprise (pour le capital décès, entre 57 % pour les entreprises de 1 à 9 salariés et 96 % pour les entreprises de plus de 250 salariés).

Le statut des attributaires

L'attributaire en cas de « garantie contractuelle » est dans l'ordre : le conjoint survivant non divorcé, non séparé de corps judiciairement ; les enfants ; les ascendants de l'assuré ; les autres héritiers dans l'ordre successoral légal. Mais le salarié peut opter pour une « garantie substitutive » où il désigne librement l'attributaire (y compris une personne morale) ce qui permet notamment de couvrir un partenaire de Pacs ou un concubin. Les prestations versées à ce titre représenteraient moins de 5 % du total des dépenses (CTip).

Le capital décès mobilise près des trois quarts des dépenses

Pour les IP adhérentes au CTip, 73 % des dépenses de prestations sont en capital. La dépense est de 1,01 milliard d'euros pour 12 625 garanties.

Le capital est de 80 000 € en moyenne. Il comprend un capital de base, très fréquemment une majoration de 50 % pour le conjoint et une majoration par enfant à charge (enfant mineur ou jusqu'à 25 ans si l'enfant poursuit ses études) de 20 à 80 % - en moyenne 40 % - et souvent une clause de doublement en cas d'accident ou de décès simultané des deux parents. Le montant varie fortement selon les branches entre 50 et 600 % du salaire de référence dans les accords étudiés par le CTip (focus 2018). Les garanties s'élèvent en moyenne de 150 à 250 % du salaire.

Les rentes mobilisent 27 % des dépenses garanties (moitié en rente temporaire³³, moitié en rente viagère).

2 000 décès donnent lieu au premier versement d'une rente. La rente moyenne est de 4 123 € et le capital provisionné de 78 000 €. La dépense serait de 363 millions d'euros.

Il s'agit le plus souvent de rentes de conjoints et d'orphelins, viagères ou temporaires, pouvant venir en complément (ou sans attribution) du capital décès. Elles sont calculées, soit en fonction des pensions de réversion, soit en fonction du dernier salaire de l'assuré. Ces rentes sont, de fait, revalorisées chaque année. Le niveau moyen des rentes dans les accords étudiés par le CTip est de 15 % du salaire (soit un équivalent en capital de trois années de salaire pour une durée moyenne de service de vingt ans (5 à 15 % pour l'orphelin).

Les rentes sont imposables.

Les « rentes d'éducation » pour les orphelins

La rente d'éducation prévue dans un contrat d'assurance vise à permettre à un orphelin bénéficiaire de compenser la perte de revenu et de financer ses études. Ce contrat d'assurance doit être souscrit par l'un ou les deux parents auprès d'un institut de prévoyance, d'une mutuelle ou d'une société d'assurance. Elle est versée en principe jusqu'aux 18 ans du bénéficiaire ou jusqu'à ses 26 ou 28 ans dans le cas de poursuite d'études.

La couverture individuelle, surtout pour les non-salariés

Elle concerne pour l'essentiel les non-salariés, dont les cotisations bénéficient d'un statut fiscal et social favorable.

Une future prévoyance collective des fonctionnaires

L'article 17 du projet de la loi de réforme de la fonction publique en cours de discussion prévoit d'étendre la prévoyance des fonctionnaires, notamment à ce risque.

b) Le décès « vie entière »

L'assurance vie entière est souscrite pour une durée indéterminée et se dénoue lorsque survient le décès de l'assuré, quelle qu'en soit la date. Ce type de contrat d'assurance vie prévoit le versement d'un capital ou d'une rente au(x) bénéficiaire(s) désigné(s).

³³ Dont le terme est fréquemment le passage à la retraite de l'attributaire.

L'assurance vie entière peut être souscrite pour assurer l'avenir de ses proches et organiser sa succession, pour assurer des revenus à un enfant handicapé ou encore pour financer ses obsèques.

La garantie mobilise 1,5 milliard d'euros de cotisations pour 0,875 milliard d'euros de prestations. 5,7 millions de personnes seraient protégées avec une cotisation moyenne de 270 €/an.

300 000 personnes bénéficieraient d'une prestation de 3 500 €, à 98 % sous forme de capital. Il s'agit pour l'essentiel de contrats obsèques.

B. L'assurance emprunteur

L'assurance emprunteur est une assurance temporaire, limitée à la durée d'un emprunt, qui garantit son remboursement en cas de décès (elle est le plus souvent complétée par des garanties de personnes couvrant le risque d'incapacité/invalidité et rarement de perte d'emploi).

75 % des cotisations de l'assurance emprunteur (soit 6,75 milliards d'euros) concernent des prêts immobiliers. 71 % de ces cotisations couvrent le risque décès (4 milliards d'euros).

5,9 millions de ménages³⁴ sont accédants à la propriété. La cotisation moyenne serait de 1 185 euros par an. Dans la plupart des cas, l'assurance couvre la totalité du prêt.

³⁴ 20 % des 29 millions de ménages.

NOTE 2

POINTS DE VUE ET ATTENTES DES MERES ISOLEES

Dans le cadre du « Grand débat national » organisé par le gouvernement entre le 15 janvier et le 15 mars 2019, des « conférences inversées » organisées par le secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations ont donné la parole aux mères isolées afin qu'elles expliquent les difficultés qu'elles rencontrent aux acteurs présents. 58 conférences ont été recensées. Cette note s'appuie sur 18 comptes rendus, soit près d'un tiers de ces conférences. Si la grande majorité des intervenants étaient des femmes, quelques hommes sont également intervenus en tant que pères isolés. *A priori*, on peut penser que ce sont surtout celles qui éprouvent les plus grandes difficultés qui se sont majoritairement exprimées, même si nombre de questions évoquées peuvent rencontrer un écho plus large parmi les familles monoparentales, qui sont caractérisées par de plus grandes difficultés économiques et sociales.

Lors de ces conférences inversées, les parents de familles monoparentales qui se sont exprimés ont d'abord eu l'occasion de soulever leurs difficultés économiques. 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 et difficultés financières), 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).

I. UNE DEMANDE D'ACCOMPAGNEMENT AU MOMENT DE LA SEPARATION

La première chose que recherchent les mères isolées auprès des pouvoirs publics est l'opportunité d'obtenir un soutien moral pendant et après la séparation. En effet, le développement des rendez-vous avec un psychologue pour le parent et/ou les enfants est une requête apparaissant de façon quasi systématique dans les comptes rendus analysés. Par ailleurs, il a été vivement demandé que ces consultations soient remboursées. Dans l'objectif de passer ce moment de crise le plus sereinement possible, il est également souhaité que les dispositifs de médiation familiale soient développés voire systématisés, notamment dans l'idée d'investir davantage l'autre parent dans son rôle parental.

II. POUR LES MERES ISOLEES, LE SENTIMENT FREQUENT D'UNE IMPLICATION INSUFFISANTE DU PERE

Parmi les mères isolées qui se sont exprimées lors de ces rencontres, beaucoup ont le sentiment d'être les seules à élever les enfants et que leur ex-conjoint n'est pas assez investi dans son rôle de père. Elles souhaiteraient qu'on les aide davantage à rééquilibrer la balance des devoirs envers les enfants. Ainsi, une demande récurrente de leur part consiste à rappeler solennellement les devoirs qui incombent aux parents lors de la séparation, afin d'impliquer les pères au-delà du seul versement de la pension. Plus généralement, elles voudraient voir les décisions du juge mieux appliquées dans les faits.

III. UNE DEMANDE DE PROTECTION PLUS RAPIDE ET PLUS EFFECTIVE EN CAS DE VIOLENCES CONJUGALES

Même si les cas de séparation avec violences conjugales avérées restent minoritaires parmi l'ensemble des séparations³⁵, dans de telles situations, il y a urgence pour les mères et enfants qui les subissent, d'où la nécessité de protéger spécifiquement et rapidement ces personnes.

Les mères séparées expriment, en effet, un désir de se sentir davantage protégées. Elles souhaitent notamment que les dispositifs de protection des personnes victimes de violences conjugales (ordonnances de protection, éviction du conjoint violent) soient améliorés. Elles réclament aussi que des mesures d'accompagnement protégé (Map) soient développées. Ce dispositif a notamment été mis en place en Seine-Saint-Denis. Il permet la passation sécurisée de l'enfant entre ses deux parents dans un contexte de violences conjugales. Dans un contexte de violences familiales, certaines mères séparées souhaiteraient également que la parole des enfants soit prise en considération lors des procédures judiciaires concernant des sujets tels que l'autorité parentale, les droits de garde ou les droits de visite dans un lieu neutre.

La monoparentalité est ressentie comme une difficulté majeure dans la gestion de la vie quotidienne de beaucoup de familles. Or, le cas des violences conjugales aggrave cette situation de monoparentalité. Elle rend la séparation plus complexe et plus dure moralement, du fait de la rupture de dialogue avec l'ex-conjoint. C'est pourquoi beaucoup de parents isolés réclament des pouvoirs publics qu'ils les aident davantage lorsqu'ils cumulent les difficultés (violences conjugales, enfant handicapé, habitat en zone rurale...). Cette aide pourrait être financière (compensation supplémentaire du handicap de l'enfant) ou en nature (aides au déménagement, à l'emménagement...). En effet, en cas de violences familiales, il est urgent de séparer l'ex-conjointe et les enfants du parent violent. Ainsi, pour faciliter l'accès au logement de ces publics fragiles, une demande a également émergé afin que soient évitées les périodes de suspension des aides au logement en cas de changement de domicile, notamment dans un contexte de violences conjugales (ou sur enfant). Cette suspension des aides intervient à un moment critique pour ces familles et renforce encore davantage leurs difficultés.

IV. LA QUESTION DES PENSIONS ALIMENTAIRES ET LEUR RECOUVREMENT PAR UN ORGANISME TIERS

La demande la plus récurrente des mères isolées dans ce domaine est de ne plus intégrer les pensions alimentaires dans les revenus imposables. Ceci est perçu comme un manque à gagner important pour les mères isolées en difficulté. À plusieurs reprises il a également été mentionné la possibilité de verser la pension alimentaire sur un compte réservé aux enfants,

³⁵ Les divorces pour « faute », qui peuvent concerner les violences conjugales mais aussi pour cause d'infidélité ou absence de soutien, ne concernent que 8 % des 90 000 divorces prononcés par le juge en 2017. Références Statistiques Justice, ministère de la Justice, 2017 p .8-19. Sources : ministère de la Justice / SG / SEM / SEDSE / Exploitation statistique du répertoire général civil.

afin peut-être d'éviter que le débiteur n'ait l'impression de subvenir aux besoins de l'ex-conjoint.

Pour faire respecter les engagements pris, les mères isolées estiment légitime que le dossier soit confié à la justice dès la première fois où la pension alimentaire n'est pas payée. Elles estiment, en effet, que ce n'est pas au parent créancier de chercher à récupérer les pensions. Certaines mères isolées ont indiqué avoir été influencées par le système québécois.

Cette proposition rejoint celle d'une création d'une agence publique de « tiers payant » pour les pensions alimentaires (l'exemple québécois est de nouveau cité) qui instaurerait un prélèvement automatique afin d'éviter les démarches auprès du père qui peuvent parfois être source de problèmes. La création d'un fonds de pension alimentaire qui se chargerait du recouvrement de ces pensions serait vue par ces mères isolées comme un outil permettant de limiter les interactions, parfois douloureuses, avec l'ex-conjoint. Des situations de chantage ou de tensions pourraient ainsi être évitées entre les parents.

De même, il a été rappelé lors de ces conférences qu'une lutte efficace contre l'organisation de l'insolvabilité des parents débiteurs était nécessaire afin de prévenir ces comportements répréhensibles.

V. LE DROIT DE VISITE POUR LES PERES ET LE MAINTIEN DE LA RELATION AVEC LEURS ENFANTS

La première revendication des mères isolées qui se sont exprimées concernant le « droit de visite et d'hébergement » des pères est de transformer ce droit en devoir. Cette situation paraît d'autant plus injuste pour la mère qu'elle a, elle, l'obligation de présenter l'enfant au père, sous peine d'accusation de « non-présentation d'enfant » et de poursuite, alors que se présenter n'est pas une obligation pour le père censé assurer son droit de visite et aucune sanction n'est prévue dans ce cas.

En revanche, les mères séparées jugent qu'il n'est pas concevable qu'une garde alternée soit décidée alors que l'enfant est toujours en cours d'allaitement. Même si cela est, dans les faits, rarement le cas, elles souhaiteraient que cela soit inscrit dans la loi.

VI. UNE DEMANDE D'ACCOMPAGNEMENT DANS L'ACCES AUX PRESTATIONS SOCIALES

C'est en effet l'une des revendications majeures des parents isolés. L'ensemble des prestations sociales auxquelles ces personnes ont droit semble peu connu, voire inconnu, et peu compréhensible. Elles demandent donc en premier lieu aux pouvoirs publics de mieux communiquer (à la fois davantage mais aussi de manière plus claire) sur les droits qui leur sont ouverts. Un système de « guichet unique » qui donnerait les moyens à une structure spécialisée de répondre à toutes les questions que peuvent se poser les citoyens concernant Pôle emploi, la Caf (calcul des indemnités, durée des aides, montant des APL...) est très souvent cité comme l'un des éléments qui permettraient aux parents isolés d'avoir une

meilleure connaissance de leurs droits³⁶. Cela pourrait ressembler à un « rendez-vous des droits » permanent.

De même, la création d'un site internet qui rassemblerait et centraliserait toutes les démarches à réaliser et les aides à demander en cas de séparation est largement plébiscité. Du fait de la fracture numérique qui existe pour certaines, cet espace numérique centralisateur ne serait pas créé en substitution à un guichet unique « physique », mais bien en appui de celui-ci, afin de faciliter les démarches de ceux ayant accès facilement à Internet.

Plus radicalement, pour lutter contre le non-recours, les mères seules souhaiteraient que davantage de démarches soient automatisées, notamment dans la perception des aides. Lorsqu'il existe, le non-recours aux aides sociales est particulièrement handicapant pour ces familles, plus pauvres que la moyenne (plus d'un tiers des familles monoparentales sont considérées comme pauvres en 2016³⁷).

Concernant l'ASF, les mères isolées souhaiteraient que son dispositif soit étendu à un dispositif d'avance pendant l'instance de divorce en cours : tant que le juge ne s'est pas prononcé sur le divorce, les femmes supportent en effet souvent seules les charges afférentes à l'entretien et à l'éducation des enfants sans pouvoir bénéficier de l'ASF. Il y aurait donc, plus généralement, un problème de « timing » des aides, qui ne seraient pas versées suffisamment tôt à des mères pourtant dans le besoin.

Une autre demande récurrente de la part de ce public concerne la prime d'activité. Cette prestation aide particulièrement les familles monoparentales : près d'un quart des bénéficiaires de la prime d'activité sont des parents isolés³⁸. En conséquence, une forte proportion des mères isolées entendues estime qu'elle ne devrait pas disparaître à cause de la pension alimentaire. Pour remédier à cela, il faudrait, selon elles, supprimer la pension alimentaire des bases ressources, comme rappelé précédemment.

Enfin, à plusieurs reprises, l'idée d'une facilitation d'accès au crédit auprès des banques pour les familles monoparentales a été soulevée, tout comme la possibilité d'une extension de découvert.

³⁶ Selon la Drees, en 2016, 63 % des personnes informées qu'elles avaient droit à une prestation ont demandé cette prestation dans les trois mois. Parmi l'ensemble des rendez-vous, 4 personnes sur 10 auraient ouvert un droit à la suite de l'entretien. Castell L., 2018, Lutte contre le non-recours : 63 % des personnes pouvant bénéficier d'une prestation sociale y accèdent après un rendez-vous des droits, *Études et Résultats* n° 1058, Drees, avril.

³⁷ Insee. France portrait social, édition 2018, Fiche 4.4, Niveaux de vie et redistribution. Source : enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2015 et 2016.

³⁸ Projet de loi de finances pour 2019 : Solidarité, insertion et égalité des chances, 22 novembre 2018.

VII. LA QUESTION DU LOGEMENT ET DES TRANSPORTS EN SITUATION DE MONOPARENTALITE

Parmi les parents de familles monoparentales, certains estiment que le montant des aides au logement accordées aux parents isolés pourrait être revalorisé. Une prise en compte des revenus actuels et non plus des revenus en N-2 est également mise en avant.

De manière générale, l'accès au logement de ces personnes doit être davantage accompagné. Lors des prises de parole, de très nombreuses plaintes ont été entendues concernant les délais trop longs pour obtenir une place dans un logement du parc social alors que, d'un autre côté, les garanties demandées sont trop importantes pour prétendre à un logement dans le parc privé. Pour répondre à cette dernière difficulté, il a été proposé une généralisation du système « Loca-Pass »³⁹ permettant d'avancer le montant de la garantie nécessaire à la location d'un logement du parc privé. De même, la création d'une offre de garantie de paiement des loyers aux bailleurs privés quand il n'y a pas de garant pourrait aider beaucoup de ces familles monoparentales à trouver un logement.

Le traitement des dossiers portés à la Maison départementale pour les personnes handicapées (MDPH) concernant l'aménagement des logements doit, lui aussi, être facilité. Le problème majeur soulevé ici est l'accumulation des difficultés auxquelles ces familles doivent faire face. En effet, si l'aménagement d'un logement accueillant une personne handicapée est primordial quelle que soit la situation de la personne en question, une personne en situation de monoparentalité cumule peut-être davantage de difficultés qu'une personne seule et sans enfant ou en couple.

De plus, la mise en place d'une aide au déménagement a également été proposée par certaines des mères séparées. Les mères sont le plus souvent celles qui quittent le domicile et parfois dans la précipitation liée à la crise qu'elles traversent⁴⁰. Une aide permettrait à ces mères isolées de passer plus sereinement ce moment compliqué et brutal.

La vie quotidienne des personnes qui s'occupent seules de leurs enfants serait également facilitée si les services de transports en commun et la mobilité en général étaient améliorés. Cette amélioration est notamment nécessaire dans les milieux ruraux. Beaucoup souhaiteraient que soient mis en place des tarifs réduits pour les transports en commun, qu'un fonds d'aide aux personnes devant parcourir quotidiennement des distances pour aller travailler soit créé et qu'une aide financière à l'obtention du permis de conduire soit instaurée. Dans certaines zones rurales, la mobilité est un enjeu majeur pour les parents isolés : elle peut être un frein à l'emploi notamment à cause des distances à parcourir et des temps de trajet qui empêchent de concilier vie familiale et professionnelle.

³⁹ <https://www.actionlogement.fr/l-avance-loca-pass>

⁴⁰ Un an après la séparation, 63 % des femmes ont quitté le logement qu'elles occupaient auparavant avec leur ex-conjoint. 52 % des hommes ont quitté le logement à cette même date. Cf. Durier S., 2017, Après une rupture d'union, l'homme reste plus souvent dans le logement conjugal, *Insee Focus*, juillet.

VIII. UN BESOIN D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCE POUR LA GARDE DES ENFANTS, UN « DROIT AU REPIT » POUR LES PARENTS ISOLES

Dans cette démarche d'aide à la monoparentalité, il est proposé de prévoir un soutien d'aide à domicile pour pallier l'état de fatigue pouvant avoir un impact sur la santé des mères. Cette aide à domicile pourrait se traduire notamment par une aide à la garde d'enfants ou par un suivi scolaire.

De même, le problème des créneaux d'ouverture des associations et des services publics est régulièrement soulevé. Selon elles, les mères isolées bénéficieraient énormément d'une extension des horaires d'ouverture, notamment le soir en semaine ou bien le samedi matin. Cela leur donnerait certainement une plus grande liberté et leur permettrait de dégager du temps pour leur emploi ou pour des loisirs. Les loisirs sont d'ailleurs un luxe pour les parents isolés. C'est pourquoi certains d'entre eux proposent qu'un « droit au répit » leur soit accordé, sur le modèle de celui accordé aux aidants des personnes âgées.

Puisqu'une mère isolée a moins de probabilités de trouver un travail si elle n'a pas de crèche pour son enfant (le temps consacré à l'enfant n'est pas consacré au travail), et qu'elle a également moins de chances de trouver une crèche si elle n'a pas de travail (à cause de son coût), il faut, selon les souhaits de la majorité des parents concernés, développer les services de garde d'enfants et en faciliter l'accès. Selon les mères entendues, cela doit passer nécessairement par une valorisation du métier d'assistante maternelle et par une aide financière accrue aux mères isolées. Certaines proposent aussi que le dispositif des « crèches intergénérationnelles » soit amplifié.

D'autres demandes très récurrentes concernent les modalités de gardes des enfants. Actuellement les aides financières pour la garde des enfants sont arrêtées une fois que l'enfant atteint l'âge de 6 ans. Beaucoup de mères souhaiteraient que ces aides continuent bien après 6 ans (jusqu'à 10, 12 ou 14 ans selon les propositions), notamment en ce qui concerne la garde des enfants lors des horaires décalés ou pendant les périodes de vacances scolaires. De plus, nombre de parents étant intervenus proposent le développement de structures de garde adaptées aux adolescents entre 12 et 18 ans.

IX. VERS UNE CARTE « PARENT SOLO » A L'IMAGE DES CARTES « FAMILLE NOMBREUSE » ?

Le luxe que constituent les loisirs pour ces personnes s'incarne non seulement dans le manque de temps disponible mais aussi dans le coût relatif de ces activités dans leur budget. En effet, beaucoup aimeraient que l'accès à des structures de loisirs moins onéreuses soit facilité pour les familles monoparentales, notamment lorsque la famille comporte plusieurs enfants et surtout pendant la période estivale afin que les enfants puissent partir en vacances. Mais l'accès aux loisirs ne concerne pas uniquement les enfants de familles monoparentales. Les parents souhaitent, eux aussi, avoir l'opportunité d'avoir des loisirs. Ainsi, la création d'un statut de « parent isolé » a été proposée. Il se traduirait par exemple par la délivrance d'une carte « parent solo » qui, à l'instar d'une carte « famille nombreuse », permettrait d'obtenir des réductions pour les loisirs mais aussi pour les transports, services, vacances... Ce désir de

loisirs relève plus généralement d'un sentiment de contrainte permanente et de manque de temps qui empêche les parents de profiter, eux aussi, de leur vie.

X. DES LIEUX D'ÉCHANGE POUR LES MERES

Une forte demande concerne la mise en relation des parents isolés. Ce réseau pourrait permettre un échange de conseils, d'informations mais constituerait également un soutien moral important pour beaucoup d'entre eux. Ce souhait de mise en relation est d'ailleurs souvent élargi aux couples avec enfants qui seraient les bienvenus dans un cercle d'échange avec les familles monoparentales. Selon certaines propositions, cette idée pourrait prendre la forme d'une « maison des parents isolés » ou bien d'une mise en contact par le biais d'associations comme « parents solos ».

XI. SENSIBILISER LES ENTREPRISES A LA SITUATION PARTICULIERE DES MERES ISOLEES

Du point de vue de l'emploi, il pourrait être envisageable, selon certains parents isolés, que des aides financières soient versées aux entreprises employant des parents isolés afin d'adapter les horaires au rythme de vie et de travail des salariés. Dans la même optique d'adaptation du temps de travail aux parents isolés, beaucoup d'entre eux souhaiteraient que le télétravail soit encouragé dans les entreprises, ce qui leur permettrait de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale.

Plus généralement, les mères isolées pensent qu'une valorisation des compétences des personnes isolées avec enfants (compétences organisationnelles, adaptabilité...), notamment dans les CV, serait souhaitable. Ces compétences liées à une situation familiale parfois difficile devraient être reconnues comme telles et ne pas être un prétexte à stigmatisation. Ces familles monoparentales demandent également que leur soit facilité l'accès à la formation professionnelle et que le délai de carence post-démission soit supprimé pour les parents isolés.

XII. « IL FAUT ETRE SOLIDE POUR ASSUMER TOUT CE QU'ON A A ASSUMER » : UNE NECESSAIRE VALORISATION ET RECONNAISSANCE DU STATUT DE PARENT ISOLE

La mise en place d'une campagne d'information de lutte contre les stéréotypes de genre et sur le rôle de la mère ou du père isolé est nécessaire et vivement demandée. Beaucoup de femmes isolées se plaignent d'avoir une mauvaise image auprès du reste de la société, elles s'estiment jugées incapables de s'occuper convenablement des enfants et irresponsables. Une campagne d'information sur les causes et conséquences de la monoparentalité, sur la réhabilitation des mères isolées et sur les difficultés auxquelles elles font face est donc demandée.

Une requête a également été formulée afin que soient améliorées les conditions d'accueil dans les commissariats et gendarmeries en matière de violences faites aux femmes, qui se sentent, là aussi, jugées dans leurs comportements et rabaisées.

Enfin, plusieurs idées ont émergé lors de ces conférences inversées afin d'encourager le développement de réelles préparations à la parentalité auprès des filles et des garçons dès l'adolescence, puis à nouveau pendant la grossesse. Ce, afin de tenter de répondre en amont à certaines difficultés auxquelles sont confrontés les futurs parents.

NOTE 3

OBLIGATION D'ENTRETIEN ET OBLIGATION ALIMENTAIRE

L'obligation alimentaire est une règle de droit civil dont les grands principes sont inchangés depuis la rédaction du code civil de 1804. Figurant dans le titre relatif au mariage, car le mariage était alors considéré comme le seul fondement légitime de la famille, elle consiste dans une obligation de venir en aide à un parent ou un allié lorsque ce dernier se trouve dans une situation de besoin et ne peut y faire face par ses propres moyens.

Le code civil énumère trois types d'obligation alimentaire : l'obligation des époux envers leurs enfants (article 203 du code civil) ; celle des enfants envers leurs père et mère et leurs ascendants (article 205) ; celle des gendres et belles-filles envers leurs beaux-parents (article 206). Au sein de ces obligations, l'obligation des parents envers leurs enfants, également appelée obligation d'entretien et d'éducation, a acquis progressivement son autonomie et la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale la consacre comme une obligation distincte (article 371-2), dont le fondement est la parenté et plus seulement le mariage. L'obligation alimentaire est réciproque, n'est pas limitée par le degré de parenté et porte uniquement sur les moyens de subsistance. L'obligation d'entretien, qui concerne les parents envers leurs enfants, repose uniquement sur la filiation, n'est pas réciproque et ne porte pas seulement sur les moyens de subsistance mais sur l'éducation intellectuelle et morale de l'enfant.

Cette double obligation, alimentaire et d'entretien, est fondamentale. Elle permet, selon un principe de subsidiarité, la primauté de la solidarité familiale sur la solidarité nationale en matière d'aide sociale. Même si de nombreuses prestations d'aide sociale y dérogent, le principe selon lequel la solidarité familiale prévaut sur l'aide fournie par la collectivité perdure, via le recours à l'obligation alimentaire, ainsi que l'énonce l'article L. 132-6 du code de l'action sociale et des familles : « *Les personnes tenues à l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du code civil sont, à l'occasion de toute demande d'aide sociale, invitées à indiquer l'aide qu'elles peuvent allouer aux postulants et à apporter, le cas échéant, la preuve de leur impossibilité de couvrir la totalité des frais.* »

Dans le cadre des séparations, l'obligation d'entretien perdure et se traduit par le versement par le parent n'ayant pas la « garde » de l'enfant d'une contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE). L'obligation alimentaire entre époux est également mise en œuvre, durant la seule procédure de séparation, et peut trouver une forme de prolongement après le divorce par le versement d'une prestation compensatoire. On présentera d'abord les grandes caractéristiques du régime juridique des obligations alimentaires, dont l'obligation d'entretien est un cas particulier, avant d'étudier leur mise en œuvre dans les situations de séparation.

I. LES GRANDES CARACTERISTIQUES DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE

1. LE CAS GENERAL DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE ENTRE PERSONNES UNIES PAR UN LIEN DE PARENTE OU D'ALLIANCE

Les enfants doivent des aliments à leurs père et mère ou autres ascendants qui sont dans le besoin (article 205 du code civil) et réciproquement. Cette obligation alimentaire s'articule avec l'obligation d'entretien des parents à l'égard de leurs enfants.

L'obligation alimentaire peut être mobilisée lors d'une entrée en établissement du fait de l'âge ou de la maladie. Les grands-parents ne sont pas tenus de s'adresser en priorité à leurs enfants et peuvent solliciter directement leurs petits-enfants (Cour d'appel de Paris, 24/3/2005, n° 04/09631). Les petits-enfants peuvent être tenus de payer des aliments alors que les enfants en sont dispensés s'ils sont eux-mêmes dans le besoin (Cour d'appel de Paris, 9/3/2000, n° 1998/24159).

Réciproque, l'obligation alimentaire concerne ainsi les parents à l'égard de leurs enfants devenus adultes, après disparition de l'obligation d'entretien (cf. *infra*). De même, les grands-parents sont tenus de contribuer à l'entretien de leurs petits-enfants, mais seulement à titre subsidiaire, la demande aux parents étant prioritaire.

L'obligation s'étend par ailleurs aux alliés en ligne directe dans le cadre du mariage : les gendres et les belles-filles doivent des aliments à leur beau-père et belle-mère (C. civ., art. 206) et réciproquement (C. civ., art. 207). L'obligation alimentaire n'existe pas, en revanche, entre le concubin ou partenaire pacsé et les parents de son compagnon ou de sa compagne.

Il n'existe pas, non plus, d'obligation alimentaire entre collatéraux par le sang ou par alliance, notamment entre frères et sœurs.

L'obligation alimentaire est déclenchée par la situation de besoin du créancier et elle ne peut s'exercer qu'à la condition que le débiteur ait des ressources suffisantes. Conformément à l'article 1315 alinéa 1^{er} du code civil, il appartient à celui qui réclame des aliments de prouver qu'il est dans le besoin et donc de faire la preuve des circonstances qui rendent ses ressources insuffisantes.

L'obligation alimentaire peut être satisfaite en argent ou en nature (mise à disposition du logement, association à l'activité professionnelle).

Les sommes perçues au titre d'une obligation alimentaire sont insaisissables car le créancier en a besoin pour vivre (article art. L. 112-2 al. 3 du code des procédures civiles d'exécution).

En l'absence d'accord, le juge aux affaires familiales (Jaf) est compétent pour connaître des actions liées « à la fixation de l'obligation alimentaire, de la contribution aux charges du mariage ou du pacte civil de solidarité et de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants » (article L. 213-3 al. 3 du code de l'organisation judiciaire).

2. LE CAS PARTICULIER DU DEVOIR DE SECOURS ENTRE EPOUX

Le devoir de secours fait partie des devoirs fondamentaux associés au mariage et posés par l'article 212 du code civil : « *Les époux se doivent mutuellement respect, fidélité, secours, assistance* ». Il représente une forme particulière d'obligation alimentaire et est un effet du mariage. Pendant la vie commune, le devoir de secours s'exécute en nature par le biais de la contribution aux charges du mariage (art. 214 du code civil) et ce, à proportion des facultés respectives de chacun. Il s'interrompt avec le mariage (même si le divorce peut donner lieu au versement d'une prestation compensatoire cf. *infra*).

Un devoir d'aide matérielle et une assistance réciproque sont attachés au Pacs, qui sont assimilables au devoir de secours et à la contribution aux charges du mariage. Ils impliquent que les partenaires doivent participer aux charges de la vie commune à hauteur de leurs facultés respectives (C. civ., art. 515-4, al. 1^{er}). Cependant, les partenaires peuvent prévoir dans leur convention une répartition différente. Le devoir d'aide et d'assistance prend fin automatiquement à la cessation du Pacs (cf. *infra*). Il n'existe, en revanche, pas d'obligations similaires au devoir alimentaire, de secours ou de solidarité entre concubins.

3. LE CAS PARTICULIER DU DEVOIR D'ENTRETIEN DES PARENTS VIS-A-VIS DE LEURS ENFANTS (ARTICLES 203 ET 371-2 DU CODE CIVIL)

L'obligation d'entretien des parents vis-à-vis de leurs enfants a initialement été inscrite dans le cadre du mariage et l'article 203 du code civil affirme toujours que « *l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants* » est contractée par les parents, « *par le seul fait du mariage* ». Cette obligation est cependant devenue rapidement indépendante du type d'union pour dépendre exclusivement du lien de filiation. La loi du 3 janvier 1972 pose ainsi que les enfants naturels ont les mêmes droits en la matière que les enfants légitimes. L'article 203 du code civil est par ailleurs complété (loi du 4 mars 2002) par l'article 371-2 qui pose une obligation d'entretien, plus large que l'obligation alimentaire, et qui s'impose à tous les parents : « *chaque parent contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants* ».

L'obligation parentale d'entretien (et le principe de subsidiarité) est également inscrite dans l'article 27 de la Convention internationale des droits de l'enfant : « *Les États parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social. C'est aux parents qu'incombent, au premier chef, la responsabilité d'assurer, dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant* ».

L'obligation d'entretien est liée à l'établissement d'un lien de filiation. Elle est due dès la naissance, y compris en cas de filiation établie ultérieurement ; elle disparaît rétroactivement en cas de contestation de paternité tranchée par un juge. En l'absence de lien de filiation, le beau-parent n'est tenu à aucune obligation alimentaire – ce qui n'empêche pas une participation volontaire à son entretien et à son éducation. L'obligation s'impose au parent quel que soit le mode d'exercice de l'autorité parentale : elle continue à s'exercer par exemple en cas de retrait de l'autorité parentale (articles 377 et 378 du code civil). Elle continue aussi de s'exercer suite à un divorce ou une séparation (cf. *infra*). Cette obligation du parent envers son enfant couvre, conformément à l'article 371-2 du code civil, un devoir d'entretien mais aussi d'éducation. Cela recouvre les besoins matériels essentiels à l'enfant (nourriture, vêtements,

chauffage, logement, soins à enfant malade) et ses besoins d'ordre moraux et intellectuels (frais d'études et de formation). Il s'agit de nourrir l'enfant, mais également de l'entretenir et de l'élever jusqu'à ce qu'il puisse subvenir lui-même à ses besoins (Cour de cassation, 2^e chambre civile, 29 mai 1996, n° 94-20.511).

L'obligation peut donc perdurer au-delà de la majorité de l'enfant lorsque les circonstances le justifient (poursuite d'études ou recherche d'emploi). La loi du 4 mars 2002 a ainsi rappelé que « *l'obligation parentale d'entretien ne cesse pas de plein droit à la majorité* » (article 371-2 du code civil). Dès lors, le parent à qui incombe de verser une pension alimentaire, ne peut cesser de la verser de plein droit à la majorité de l'enfant, et doit saisir le Jaf et apporter la preuve des circonstances qui lui permettent de s'en décharger. Si la loi n'a pas posé de conditions particulières, du type poursuite des études, le juge prend en compte le caractère réel et sérieux de la poursuite des études ainsi que le fait que le jeune majeur ne dispose pas de moyens propres à lui assurer une existence indépendante.

Éléments de comparaison européenne

La comparaison des législations nationales dans un petit nombre de pays européens (Allemagne, Angleterre, Belgique, France, Italie, Portugal) quant à la place donnée aux solidarités familiales, menée par Isabelle Sayn en 2008, met en évidence que l'ensemble des législations examinées connaît l'obligation alimentaire. Le domaine d'application de cette obligation est en revanche très variable d'un pays à un autre. L'Angleterre est le pays qui entend l'obligation alimentaire de la façon la plus restreinte (seuls sont tenus d'une obligation alimentaire les époux entre eux et les parents à l'égard de leurs enfants mineurs). À l'exception du Royaume-Uni, l'existence d'une obligation alimentaire réciproque en ligne directe, entre ascendants et descendants adultes, est très générale. L'obligation alimentaire réciproque entre conjoints et parents de l'autre est moins fréquente et l'obligation alimentaire entre frères et sœurs encore plus rare.

Les liens de la famille concernés par une obligation alimentaire

	Portugal	Italie	France	Allemagne	Belgique	Angleterre
OA entre époux	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Contribution entre ex-époux*	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Contribution entre concubins déclarés**	-	-	Oui	Oui	Oui	-
OA à l'égard des enfants mineurs (parfois jeunes majeurs)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
OA à l'égard des enfants majeurs	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
OA à l'égard des parents	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
OA à l'égard des grands-parents et au-delà	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
OA à l'égard de petits-enfants et au-delà	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
OA entre beaux-parents et beaux-enfants (gendre et belles-filles)	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
OA dans la fratrie	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
OA entre oncles/tantes et neveux/nieces	Oui	Non	Non	Non	Non	Non

* Même lorsque l'existence d'une obligation alimentaire a été expressément écartée, il reste une forme de contribution, notée dans ce tableau.

** Lorsqu'un système de concubinage déclaré existe. Il n'y a jamais d'obligation alimentaire prévue a priori entre concubins de fait, non déclarés.

Source : Sayn I., 2008, Les conceptions de l'aide familiale aux personnes âgées dépendantes dans le droit (Allemagne, Angleterre, Belgique, France, Italie, Portugal), *Gérontologie et Société* n° 127.

II. L'OBLIGATION ALIMENTAIRE EN CAS DE SEPARATION

1. LE DEVENIR DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE VIS-A-VIS DE L'EPOUX

Le devoir de secours perdure en cas de séparation de fait et durant l'instance de divorce. Il peut s'exécuter, durant la procédure de divorce, par le versement d'une pension alimentaire par l'autre conjoint (distincte de la pension alimentaire versée au titre des enfants, et transitoire par nature) ou encore par la mise à disposition à titre gratuit de la jouissance du logement (article 255-4 du code civil).

Le devoir de secours s'éteint en revanche, avec le divorce. Ce dernier peut cependant donner lieu au versement d'une prestation compensatoire, qui est parfois conçue comme un règlement pour solde de tout compte (voir la note 6 « La prestation compensatoire »). Les règles applicables rendent cependant difficile de délimiter avec précision l'objectif poursuivi par cette prestation compensatoire.

Pour les couples pacsés, la séparation ne donne pas lieu à versement d'une prestation compensatoire. Le divorce met également fin à l'obligation alimentaire entre alliés (beaux-parents et leur gendre ou belle-fille).

2. LE DEVENIR DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE VIS-A-VIS DES ENFANTS

La séparation des parents est sans incidence sur les devoirs des parents vis-à-vis de leurs enfants. L'obligation d'entretien de l'enfant continue d'incomber aux deux parents, même lorsque la résidence est fixée chez un seul d'entre eux. Lorsque le parent n'a pas la « garde » de l'enfant, l'obligation d'entretien prend la forme d'une contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE), communément appelée « pension alimentaire ». Plus rarement, elle prend la forme de prise en charge directe des frais ou encore d'un droit d'usage et d'habitation.

Ainsi, l'article 373-2-2 dispose que, « 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. (...). Cette pension peut en tout ou partie prendre la forme d'une prise en charge directe de frais exposés au profit de l'enfant. Elle peut être en tout ou partie servie sous forme d'un droit d'usage et d'habitation ».

À l'occasion d'une procédure de divorce judiciaire ou d'une saisine spécifique du juge (parents non mariés), la CEEE est fixée par le juge. Elle peut aussi faire l'objet d'une convention entre les parents. La convention peut être homologuée par le juge, ou bien être contenue dans une convention de divorce par consentement mutuel ou bien être rendue exécutoire par le directeur d'un organisme débiteur de prestations familiales (voir à ce sujet la note 4 « Les missions de l'Aripa » [l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires]).

Il existe aujourd'hui un barème indicatif permettant de déterminer le montant de la CEEE pour chaque enfant, notamment en fonction des ressources du créancier et du débiteur, des modalités de résidence de l'enfant et du nombre total d'enfants pour lequel le débiteur doit verser une CEEE (cf. note 13 « Une présentation des barèmes de pensions alimentaires »).

Bien que les données soient anciennes, les impayés de CEEE sont un problème structurel, accru par la plus grande fréquence des séparations et la précarisation d'une partie de la population. De nombreuses réformes ont eu lieu au cours des dernières décennies pour favoriser le recouvrement (cf. note 4 « Les missions de l'Aripa »), mettre en place une garantie publique (cf. note 5 « L'allocation de soutien familial »), développer la médiation (cf. note 9 « La médiation familiale »). La proportion d'ASF non recouvrable, destinée à assurer un montant plancher à l'enfant lorsque le débiteur de la CEEE est « hors d'état » de la verser, en raison notamment de la faiblesse de ses revenus reste cependant très majoritaire. Les conséquences de la définition récente et réglementaire des hors d'état restent à évaluer.

NOTE 4

LES MISSIONS DE L'ARIPA, AGENCE DE RECOUVREMENT DES IMPAYES DE PENSIONS ALIMENTAIRE

(Aide au recouvrement des pensions alimentaires,
intermédiation financière en présence d'un parent débiteur violent
et délivrance d'un titre exécutoire dans le cadre d'un accord
amiable entre parents séparés)

L'Aripa a été créée au 1^{er} janvier 2017. Elle s'appuie sur 370 personnes réparties au sein de caisses pivots chargées d'instruire les demandes : 24 Caisses d'allocations familiales (Caf) (dont les Caf de la Martinique et de la Réunion pour l'outremer) et la caisse pivot de la MSA Sud Champagne pour les caisses relevant de la MSA.

L'ambition générale est de simplifier les démarches des usagers pour recouvrer leur pension alimentaire non payée, de prévenir les situations d'impayés et d'offrir un service plus complet aux parents lors des séparations.

Les missions des caisses, à travers l'Aripa, ont évolué ces dernières années en particulier sur l'aide au recouvrement des pensions alimentaires (I), en matière d'intermédiation financière en présence d'un parent débiteur violent (II) et de délivrance d'un titre exécutoire dans le cadre d'un accord amiable entre parents séparés hors divorces (III).

Les autres missions de l'Aripa relèvent des missions anciennes des Caf et ne sont pas l'objet de cette note. Il s'agit :

1) D'une mission d'information et d'accompagnement des parents séparés sur leurs droits, afin de les accompagner dans leurs démarches en cas de séparation, vers des dispositifs de soutien à la parentalité ou d'accompagnement social. Cette mission est désormais coordonnée sous l'égide de l'Aripa, avec en particulier un site internet dédié www.pension-alimentaire.caf.fr contenant des informations sur l'obligation alimentaire (dont une aide à l'estimation du montant minimum), sur les séparations et leurs conséquences (médiation, accord amiable, saisine du juge, etc.), sur les impayés de pension alimentaire et les modalités de recouvrement, sur les possibilités d'intermédiation financière. Les Caf organisent également des séances d'information collectives, mettent en place un accompagnement social personnel, un réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) et leur offre de service de travail social, s'impliquent dans les services de médiation familiale et les espaces de rencontres, etc. ;

2) Du versement de l'allocation de soutien familial (cf. note 5 « L'allocation de soutien familial »). On peut distinguer :

- l'attribution garantie d'une ASF dite « non recouvrable » si l'autre parent est décédé, déclaré absent par jugement, en cas de filiation non reconnue ou lorsque le parent débiteur est hors d'état de payer ;
- l'attribution de façon provisoire d'une ASF dite « non recouvrable » en cas d'absence de fixation de pension alimentaire par un titre exécutoire, c'est-à-dire pour des parents séparés hors divorces ou après divorce par consentement mutuel (l'attribution est prolongée au-delà de 4 mois uniquement en cas d'engagement de démarches en fixation de la pension alimentaire auprès de l'autorité judiciaire) ;
- l'attribution de l'ASF dite « recouvrable » en cas de pension alimentaire fixée par un titre exécutoire à un montant supérieur à l'ASF mais impayée en tout ou partie ;
- l'attribution de l'ASF complémentaire ou différentielle en cas de pension alimentaire fixée par un titre exécutoire à un montant inférieur à celui de l'ASF ; dans ce cas, l'ASF différentielle est non recouvrable, mais, en cas d'impayé en tout ou partie, l'ASF est recouvrable sur la partie inférieure au montant de la pension alimentaire.

I. L'AIDE AU RECOUVREMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES

L'aide au recouvrement des pensions alimentaires n'est pas une nouveauté à proprement parler puisqu'il s'agit d'une mission des Caf depuis 1984. Jusqu'à la création de la Garantie contre les impayés de pension alimentaire (Gipa), les Caf disposaient en effet déjà des mêmes prérogatives que les huissiers de justice pour mettre en place des procédures d'exécution forcée du paiement des pensions.

Ces procédures de recouvrement mises en œuvre par les caisses doivent obligatoirement être précédées d'une phase amiable avec le parent débiteur. Cette phase amiable est importante : selon la Cnaf, elle permet le paiement des impayés dans 40 % des cas en 2018.

La principale procédure d'exécution forcée du paiement des pensions est la procédure de **paiement direct** par récupération des sommes dues au parent créancier auprès d'un tiers détenteur de fonds : employeurs, Pôle emploi, CPAM, Carsat, banques... Cette procédure est considérée comme la plus efficace.

La **saisie sur rémunération** est une autre procédure possible, rarement utilisée car elle est lourde et passe notamment par une intervention du tribunal d'instance.

Il en va de même du **recouvrement public**, procédure également lourde et utilisée en dernière possibilité, notamment lorsque le débiteur est travailleur indépendant et que la phase amiable et la procédure de paiement direct ont toutes deux échoué.

La création de la Gipa a renforcé cette mission de recouvrement des impayés de pension alimentaire, d'abord de façon expérimentale dans vingt départements à compter du 1^{er} octobre 2014, puis à compter du 1^{er} avril 2016 sur l'ensemble du territoire. Parmi les améliorations, citons :

- la possibilité d'un recouvrement par paiement direct de 24 mois d'arriérés au lieu de 6 mois auparavant⁴¹ ;
- la possibilité d'effectuer des recouvrements jusqu'aux 20 ans de l'enfant ;
- la possibilité d'échelonner les mensualités sur 24 mois au lieu de 12 auparavant ;
- la réduction à 1 mois de défaillance du parent débiteur, contre 2 mois auparavant, pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'ASF ;
- la transmission au parent créancier ou au juge des affaires familiales (Jaf) des informations relatives à la situation socio-financière du débiteur en vue de faciliter ses propres démarches de fixation ou révision de la pension alimentaire auprès du Jaf.

L'Aripa, qui est venue à la suite de la Gipa au 1^{er} janvier 2017, a encore renforcé cette mission d'aide au recouvrement, aussi bien pour les parents isolés bénéficiaires d'une ASF recouvrable que pour les parents créanciers ne pouvant prétendre à l'ASF recouvrable (notamment ceux remis en couples) et confrontés à des impayés. L'accès à l'aide au

⁴¹ Notons qu'avant janvier 2017, subrogation et mandat étaient déjà donnés aux Caf pour recouvrer la pension alimentaire, y compris la partie de la pension alimentaire au-delà du montant de l'ASF, et pour reverser ce surplus au parent créancier.

recouvrement, qui existait déjà, est facilité grâce à la suppression de la condition très restrictive d'un échec préalable des voies d'exécution légales.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le parent créancier n'a plus à apporter la preuve qu'il a lui-même engagé une procédure de recouvrement au moyen d'un huissier (le plus souvent). L'aide au recouvrement reste conditionnée à la fixation d'une pension alimentaire (par jugement, convention ou accord de médiation familiale homologué par la caisse).

Le nombre de procédures de recouvrement en cours a augmenté en 2017 et 2018 passant de 24 400 en janvier 2017, à 37 200 en décembre 2018 et 41 500 en mai 2019, soit une progression de 70 %. Leur efficacité s'est aussi améliorée : selon la Cnaf, le taux de recouvrement est passé de 44 % avant 2014 à 63,5 % en décembre 2018⁴². Le total des recouvrements est passé de 48,5 millions d'euros en 2017 à 65,9 millions d'euros en 2018, soit une augmentation de 36 % en un an⁴³.

Le nombre d'aides au recouvrement spécifiquement pour des parents ne pouvant prétendre à l'ASF, notamment ceux vivant en couple, a bondi, passant de 1 930 en janvier 2017 à 3 196 en janvier 2018, 4 844 en janvier 2019, la barre des 6 000 ayant été franchie à l'été 2019.

En dépit des progrès, le nombre de procédures de recouvrement reste faible au regard des situations d'impayés (estimées souvent à 300 000). Seulement 17 % des familles subissant des incidents ont recours à l'aide au recouvrement proposée par l'Aripa et ce recours est souvent tardif. Des freins demeurent pour le déploiement de l'aide au recouvrement.

D'une part, de nombreux parents créanciers ne recourent pas au dispositif. Par méconnaissance pour certains, mais aussi pour d'autres raisons, en particulier les craintes vis-à-vis des conséquences d'un tel recours et des possibles réactions du parent débiteur.

D'autre part, les démarches et les pièces justificatives demandées aux parents créanciers qui saisissent les Caf constituent souvent un obstacle, en particulier l'exigence d'une preuve de notification ou d'un acte de signification de l'huissier de justice (qui permet d'attester que le parent débiteur a bien été informé de la décision de justice du Jaf – ou du titre exécutoire délivré par l'Aripa – fixant le montant de la pension alimentaire).

II. LE MECANISME DE TIERS PAYANT DES PENSIONS ALIMENTAIRES EN PRESENCE D'UN DEBITEUR VIOLENT

Lorsque le parent débiteur a fait l'objet d'une plainte ou d'une condamnation à la suite de menaces ou de violences sur le parent créancier ou sur l'enfant⁴⁴, et uniquement sur décision

⁴² Selon l'[annexe 9](#) au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, le taux de recouvrement serait en fait de 24 % en 2018 et, compte tenu du renforcement des leviers d'action de l'Aripa, le gouvernement prévoit une augmentation de ce taux à 34 % en 2021 et 44 % en 2022.

⁴³ Le montant mensuel des sommes recouvrées est passé de 3,7 millions en janvier 2017 à 6,77 millions en mai 2019, soit une augmentation de 83 % en moins de deux ans.

⁴⁴ Une copie du dépôt de plainte pour violence ou menace de violence doit suffire.

du juge aux affaires familiales (Jaf)⁴⁵, l'Aripa peut jouer un rôle d'intermédiation financière : elle reçoit les paiements du parent débiteur et les reverse ensuite au parent créancier. En cas de défaut de paiement, l'Aripa peut constater la défaillance et recouvrer les sommes.

Cette innovation n'a encore quasiment pas trouvé à s'appliquer car elle est très récente et encore trop peu connue des juges. À cette raison, il faut ajouter le risque pour le parent créancier à demander l'application de ce mécanisme : si jamais, en cours de demande, il souhaite y renoncer (notamment pour des raisons liées à ses relations difficiles avec le parent débiteur), il perd alors son droit à l'ASF.

À l'été 2019, seules quatre situations avaient été signalées auprès de l'Aripa et parmi elles, une seule avait abouti à un recouvrement effectif, via une procédure de paiement direct. Dans un cas, le débiteur n'a pas voulu payer et la procédure de recouvrement n'a pas fonctionné ; dans un autre, le parent créancier qui avait fourni la décision du juge, n'a finalement pas souhaité recourir à la procédure de recouvrement compte tenu des risques avec le parent débiteur ; et dans le dernier cas, le débiteur s'est finalement révélé être insolvable.

III. LA DELIVRANCE D'UN TITRE EXECUTOIRE DANS LE CADRE D'UN ACCORD AMIABLE ENTRE PARENTS SEPARES (HORS DIVORCES)

L'Aripa peut depuis le 1^{er} juillet 2018 délivrer un titre exécutoire sur la base d'une convention entre les parents séparés hors divorces n'ayant pas engagé de démarches auprès du juge ou d'un notaire⁴⁶. Un des objectifs de la réforme est de faciliter pour les parents l'obtention d'un titre exécutoire et d'alléger la charge pesant sur les juges aux affaires familiales, dans un contexte de progression des séparations de parents non mariés.

Pour être recevable, la convention parentale doit notamment :

- être formalisée selon un modèle type (fixé par arrêté), signée des deux parents (pour attester de leur accord) et complétée par diverses pièces justificatives permettant de justifier de l'identité des parents, des revenus du débiteur et de la charge de l'enfant ;
- indiquer un montant de pension au moins égal à celui résultant de l'application du barème 2018 (voir à ce sujet la note 13 « Une présentation des barèmes de pensions alimentaires »).

Ce titre exécutoire ne porte que sur le montant de la pension, et sur ce seul aspect. Son intérêt est de rendre la créance de la pension alimentaire directement opposable, sans devoir passer par un juge ou un notaire. Il a la valeur juridique d'un jugement.

⁴⁵ Il peut s'agir d'une ordonnance de protection, mais, dans ce cas, ce document ayant une durée de validité de 6 mois, le recours à l'intermédiation financière présente un intérêt plus limité.

⁴⁶ Article [L582-2 CSS](#) (créé par l'article 41 de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017) ; articles [R582-1 à 4 CSS](#) (créé par le [décret n° 2018-655 du 24 juillet 2018](#) relatif à l'allocation de soutien familial et à la délivrance du titre exécutoire prévu à l'article [L. 582-2](#) du code de la sécurité sociale) ; article [D.582-1 CSS](#) (créé par [décret n° 2018-656 du 24 juillet 2018](#)) ; [arrêté du 25 juin 2018](#). Voir également la Lettre réseau Cnaf LR n° 2018-047 du 8 août 2018.

Ce titre exécutoire :

- permet au parent créancier d'engager lui-même une démarche de recouvrement via un huissier (le titre exécutoire de l'Aripa est opposable à huissier) ;
- permet à l'Aripa d'engager une démarche de recouvrement sur simple demande du parent créancier ;
- ouvre droit à l'ASF recouvrable sans nécessiter d'engager au préalable des démarches auprès du juge ou d'un notaire ;
- ouvre droit à l'ASF différentielle (ou complémentaire) lorsque la pension alimentaire fixée est inférieure au montant de l'ASF et payée intégralement.

L'avantage attendu de la procédure, en comparaison de la procédure judiciaire actuelle de fixation des pensions alimentaires, est qu'elle est allégée, moins impressionnante, plus simple et plus rapide : demande en ligne via une téléprocédure ; durée inférieure à 30 jours en moyenne pour obtenir un titre exécutoire, etc. En outre, elle permet une réactivité rapide, via l'Aripa, en cas de défaillance du parent débiteur.

Sur une analyse faite par la Cnaf de 411 demandes⁴⁷, il ressort que ce sont les difficultés financières rencontrées par le parent créancier qui sont à l'origine de la majorité des sollicitations de l'Aripa, souvent après plusieurs mois voire plusieurs années d'impayés, suivies par le droit à l'ASF complémentaire, puis l'obligation de faire valoir sa créance alimentaire avant de pouvoir bénéficier du RSA.

Le nombre de titres exécutoires par l'Aripa était estimé *a priori* à 45 000 par an (annexe 10 du PLFSS pour 2017). Au 22 février 2019, seuls 515 titres avaient été délivrés depuis le 1^{er} juillet 2018 ; au 20 juin 2019, 734 titres avaient été émis sur 2 854 demandes traitées ; et au 6 septembre 2019, 825 titres avaient été émis sur 3 155 demandes traitées, soit un taux d'acceptation de 26 %. Les motifs de rejet des demandes – près des trois quarts – sont un montant de pension alimentaire inférieur au barème⁴⁸ ou des pièces justificatives manquantes ou incomplètes.

En cas de refus, il n'est pas possible d'exercer un recours devant la commission de recours amiable puis le TGI. En revanche, les parents peuvent toujours demander l'homologation de leur convention parentale au juge aux affaires familiales.

Le non recours à la possibilité de demander un titre exécutoire apparaît encore très élevé, très loin des objectifs initiaux.

Ce non recours est d'abord lié à la méconnaissance d'un dispositif très récent, et alors qu'aucune campagne de communication n'a été faite.

Un autre frein au recours par les parents est lié au barème de pensions alimentaires imposé à l'Aripa, avec des montants minimaux plus élevés que ceux du barème indicatif du ministère de la Justice.

⁴⁷ La délivrance des titres exécutoires est, à ce jour, confiée à six caisses pivot.

⁴⁸ Le montant de la pension doit être au moins égal au barème de l'Aripa, or les montants de ce dernier sont supérieurs au barème donné à titre indicatif, pour les juges notamment, sur le site du ministère de la Justice (voir la note sur les barèmes de pension alimentaire).

Le non recours à l'Aripa est enfin aussi lié aux difficultés des démarches : le modèle de convention parentale est long et difficile à remplir sans un accompagnement pour les personnes peu à l'aise avec les formulaires administratifs complexes⁴⁹.

IV. UNE VOLONTÉ AFFICHÉE DES POUVOIRS PUBLICS POUR AMÉLIORER LA SITUATION ET LUTTER CONTRE LES IMPAYÉS DE PENSIONS ALIMENTAIRES

1. ÉTENDRE LES PRÉROGATIVES DE L'ARIPA EN MATIÈRE DE TITRES EXÉCUTOIRES

Le législateur avait prévu d'étendre au-delà les prérogatives des caisses et de l'Aripa en leur donnant la possibilité de délivrer des titres exécutoires visant à réviser (actualiser) le montant d'une pension alimentaire fixée par un précédent titre exécutoire⁵⁰. Cette disposition de la loi n° 2018-2022 du 23 mars 2019 de programmation et de réforme de la justice a toutefois été invalidée par le Conseil constitutionnel qui a considéré l'absence de garanties suffisantes quant à l'impartialité des caisses qui pourraient être intéressées au montant de la pension qu'elles seraient amenées à réviser dans la mesure où elles sont tenues de verser l'ASF en cas de défaillance du paiement de la pension.⁵¹

2. RENFORCER LES PRÉROGATIVES DE L'ARIPA EN MATIÈRE DE RECouvreMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES ET D'INTERMÉDIATION FINANCIÈRE ENTRE LES PARENTS À TRAVERS LA CRÉATION D'UN SERVICE PUBLIC DE VERSEMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES

Au printemps 2019, les pouvoirs publics ont exprimé leur intention de renforcer le dispositif d'aide au recouvrement des pensions alimentaires, en faisant jouer un rôle d'intermédiation financière plus étendu à l'Aripa.

En avril 2019, le président de la République a proposé de « *mettre en place de manière très rapide un système où on donnera la prérogative de puissance publique à la Caisse d'allocation familiale (Caf) pour qu'elle puisse aller prélever directement les pensions alimentaires dues quand elles ne sont pas versées* ».

La secrétaire d'État en charge de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations a alors indiqué que « *L'intention est que la Caf puisse faire un équivalent de prélèvement automatique des pensions alimentaires avec deux objectifs : diminuer les impayés de pensions alimentaires en faisant plus d'intermédiation familiale en amont et que beaucoup plus rapidement, s'il y a des impayés, on puisse prélever le montant de la pension alimentaire et la verser au parent qui doit recevoir cette pension pour élever les enfants (...) le gouvernement veut désormais aller plus loin [que l'Aripa] et garantir un dispositif efficace contre les impayés de pensions alimentaires pour les mères isolées et les familles*

⁴⁹ Le modèle de convention parentale fait 9 pages : il figure sur le site de l'Aripa et est repris de l'annexe de l'arrêté du 25 juin 2018 relatif à l'allocation de soutien familial et du titre exécutoire prévu à l'article L. 582-2 du code de la sécurité sociale.

⁵⁰ Incluant les titres exécutoires établis par le juge.

⁵¹ Décision n°2 019-778 DC du 21 mars 2019.

monoparentales. De nombreux objectifs ne sont pas encore atteints : intermédiation entre les parents pour prévenir les impayés, interface en cas d'impayés, simplification de paperasse... »⁵².

En juin 2019, le Premier ministre a précisé que « *dès juin 2020, le gouvernement mettra en place un nouveau système pour protéger les personnes seules contre le risque d'impayé des pensions alimentaires. Sur décision d'un juge, ou sur demande en cas d'incidents de paiement, les pensions seront automatiquement prélevées par la Caf pour être versées à leurs bénéficiaires et c'est la Caf qui déclenchera une procédure de recouvrement en cas d'impayé* ».

Un temps envisagée, l'idée de systématiser l'intermédiation financière par l'Aripa, possibilité qui n'existe aujourd'hui que dans les situations de menaces ou de violences et sur décision de justice, n'a pas été retenue.

Néanmoins, le PLFSS pour 2020 propose d'élargir considérablement les possibilités d'y recourir dans le cadre d'un nouveau « **service public de versement des pensions alimentaires** » (titre de l'article 48 du PLFSS pour 2020).

Le recours à l'intermédiation sera élargi en plusieurs étapes :

- - à partir du 1^{er} juin 2020, l'intermédiation financière pourra intervenir en cas d'impayé et de demande d'aide au recouvrement à l'Aripa à la condition que le parent créancier fasse la demande expresse de cette intermédiation ;
- - à partir du 1^{er} juin 2020, l'intermédiation financière sera prévue de plein droit si elle figure dans le titre fixant le montant de la pension : dans le jugement du Jaf suite à la demande de l'un des parents ; dans la convention de divorce ou de séparation de corps par consentement mutuel déposée devant le notaire ; dans la convention parentale à laquelle l'Aripa aura donné force exécutoire (séparations hors divorces). Dans ces situations, aucune condition d'impayé préalable ne sera donc nécessaire ;
- - à compter du 1^{er} janvier 2021, l'intermédiation pourra enfin être prévue de droit à la demande auprès de l'Aripa par l'un des parents (et même si le juge ne l'a pas prévue), et donc au-delà des seules situations d'impayés.

Il est à noter que ce recours à l'intermédiation ne sera pas obligatoire pour les couples divorcés ou séparés qui préféreraient s'en passer, puisque dans tous les cas de figure prévus, cette possibilité ne se fera qu'à la demande d'au moins un des parents.

L'Aripa qui s'appuie sur 370 personnes verra ses moyens augmenter. Le besoin en équivalent temps plein (ETP) supplémentaires est estimé à 354 ETP en moyenne annuelle en 2020 correspondant à 350 ETP au 1^{er} février 2020 et à 100 ETP supplémentaires au 1^{er} septembre 2020 pour un coût évalué à 26,5 M€, selon une hypothèse de recours des familles à ce dispositif estimé à 117 600 familles sur la période de juin 2020 à mai 2021⁵³.

⁵² « [Pensions alimentaires – du concret issu du grand débat pour les femmes](#) », communiqué de presse, 25 avril 2019.

⁵³ [Annexe 9](#) au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

NOTE 5

L'ALLOCATION DE SOUTIEN FAMILIAL

L'allocation de soutien familial (ASF) est créée par la loi n° 84-1171 du 22 décembre 1984 dans l'objectif de remplacer l'ancienne allocation d'orphelin qui résultait de la loi du 23 décembre 1970. La loi de 1984 étend ainsi le droit à une prestation sans condition de ressource destinée à aider à l'éducation des enfants orphelins à davantage de situations. Elle dispose que des droits à l'ASF sont ouverts pour :

1. Tout enfant orphelin de père ou de mère, ou de père et de mère.
2. Tout enfant dont la filiation n'est pas légalement établie à l'égard de l'un ou l'autre de ses parents ou à l'égard de l'un et de l'autre.
3. Tout enfant dont le père ou la mère, ou les père et mère, se soustraient ou se trouvent hors d'état de faire face à leurs obligations d'entretien ou au versement d'une pension alimentaire mise à leur charge par décision de justice » (article L543-5) ».

Au-delà du périmètre de l'allocation d'orphelin, l'ASF est donc une prestation servie sous une double condition :

- l'isolement du parent qui a la charge des enfants : l'ASF est ainsi supprimée en cas de remariage, concubinage ou Pacs (article L 523-2 et R 523-5 du code de la sécurité sociale) même si l'obligation alimentaire demeure et que la Caf peut aider au recouvrement⁵⁴ ;
- l'absence de contribution de l'autre parent à l'entretien à l'éducation du ou des enfant(s). Elle a caractère subsidiaire par rapport à cette obligation. Elle vise à compenser l'incapacité pour le parent gardien à être secondé par le second parent pour faire face à l'éducation de l'enfant (y compris les situations de non-paiement des pensions alimentaires).

Cette note traite exclusivement des situations où l'ASF est versée pour des enfants qui ne sont pas orphelins, l'ASF orphelins étant traitée en annexe. Le montant de l'ASF est plus élevé quand il est versé à un tiers recueillant lorsque l'enfant est privé de l'aide de ses deux parents (on parle alors d'ASF à taux plein). Le cas le plus fréquent est celui où l'enfant est privé de l'aide de l'un de ses deux parents : l'ASF est alors dite à taux partiel, mais, dans la suite de cette note, on parlera simplement d'ASF.

La prestation ASF reste relativement inchangée entre 1985 (alors que plusieurs modifications réglementaires interviennent quant à l'aspect de recouvrement) et 2012. La loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale modifie alors le dispositif de l'ASF versée de façon différentielle.

Précédemment, les cas d'ASF différentielles se limitaient aux cas de défaillance partielle du débiteur. En cas de pension alimentaire d'un montant inférieur à celui de l'ASF le créancier d'aliments pouvait prétendre à un montant d'allocation de soutien familial dans la limite de celui de la pension, ce qui désincitait le juge aux affaires familiales (Jaf) à fixer des pensions alimentaires de faible montant. À partir de 2012, le dispositif de l'ASF différentielle est étendu aux cas où la pension alimentaire est fixée à un faible niveau et où elle est acquittée en totalité. Le créancier peut dans ce cas prétendre désormais à un montant d'allocation de soutien

⁵⁴ Le versement de l'ASF s'articule dès 1985 avec l'attribution aux Caf d'une mission de recouvrement des pensions alimentaires qui ne concerne au 1^{er} janvier 1985 que les personnes isolées mais qui est très vite étendue (au 1^{er} décembre 1985) pour inclure notamment les femmes remariées ou vivant en union libre.

familial dans la limite de celui de l'ASF. Par ailleurs, en 2013, il est prévu une revalorisation progressive de l'ASF, sur la période 2014-2017 (+ 25%)⁵⁵.

I. L'ASF (HORS ASF ORPHELINS) : UNE ALLOCATION COMPLEXE AUX ROLES MULTIPLES

1. L'ASF EST VERSEE SOUS CONDITION D'ISOLEMENT

La loi n° 2011-1906 du 21 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2012 a défini le critère d'isolement : « *Est considérée comme isolée la personne veuve, divorcée, séparée ou célibataire, qui ne vit pas en couple de manière notoire et permanente et qui notamment ne met pas en commun avec un conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité ses ressources et ses charges* » (L. 21 déc. 2011, art. 115 – CASF, art. L. 262-9, al. 3). Voir débats sur conditions d'isolement (exposé motifs loi 2012).

Dès lors, le versement de cette allocation cesse dès que le parent allocataire se marie ou vit maritalement (concubinage ou Pacs – CSS, art. L. 523-2, al. 2, et R. 523-5)⁵⁶.

2. L'ASF EST UNE PRESTATION SUBSIDIAIRE PAR RAPPORT AUX CREANCES ALIMENTAIRES DONT DISPOSE EVENTUELLEMENT LE PARENT ISOLE

Elle n'est donc pas fondée sur l'idée que l'isolement est un handicap en tant que tel⁵⁷, mais sur l'idée que l'isolement est un handicap lorsque l'obligation alimentaire ne peut pas ou n'est pas exercée. Elle a ainsi pour vocation d'éviter que les enfants ne pâtissent de la défaillance de leurs parents ou de l'un d'eux à exécuter son obligation alimentaire envers eux, soit que le parent soit hors d'état de verser une contribution alimentaire, soit qu'il soit en capacité, mais ne verse pas la pension⁵⁸.

En pratique, les Caf qui sont en charge de verser la prestation doivent vérifier si le parent débiteur est hors d'état ou non de verser une contribution alimentaire et, s'il est en capacité de le faire, que le parent isolé qui demande la prestation a bien effectué les démarches d'établissement ou de recouvrement de la pension alimentaire. Une fois ces démarches accomplies, elles doivent également aider au recouvrement de la pension alimentaire.

Plus précisément, afin d'éviter d'imposer aux allocataires des recours juridictionnels inutiles, les organismes débiteurs de prestations familiales (ODPF) ont l'obligation de contrôler la

⁵⁵ <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/04/Dossier-de-Presse-Garantie-contre-les-impayees-de-pensions-alimentaires-2.pdf>.

⁵⁶ La condition d'isolement n'est pas requise pour les personnes ayant à charge un ou plusieurs enfant(s) orphelin(s) des deux parents (voir annexe).

⁵⁷ Rapport Fragonard 2013.

⁵⁸ Une obligation d'entretien est ainsi faite de façon générale aux parents d'assurer les moyens d'existence de leurs enfants (article 371-2 du Code civil ⁵⁸). Cette obligation est fondée sur le lien de filiation. Elle peut se traduire en cas de séparation / divorce par une obligation de verser une pension alimentaire, y compris en cas de résidence alternée. Elle peut être exercée en nature ou en espèce⁵⁸. Elle n'est pas liée à l'autorité parentale ni à la résidence ou au droit de visite.

situation du débiteur au préalable. Ils peuvent ainsi établir, s'il y a lieu, sa situation de hors d'état liée à son insolvabilité ou l'impossibilité de le localiser (voir encadré 1).

Encadré 1 – Caractérisation de la situation de « hors d'état » pour le parent débiteur

Art. R. 523-3 du code de la sécurité sociale :

Lorsque le parent débiteur est défaillant et en l'absence d'une décision de justice, d'un des actes ou accords mentionnés au IV de l'article L. 523-1 ou d'une convention judiciairement homologuée, fixant le montant de l'obligation d'entretien, le versement de l'allocation de soutien familial mentionné au 3° du I de l'article L. 523-1 au parent créancier ne se poursuit au-delà de la quatrième mensualité que dans les cas suivants :

1° lorsque, à l'issue d'un contrôle diligenté par l'organisme débiteur des prestations familiales sur la situation du parent débiteur, celui-ci est considéré comme étant hors d'état de faire face à son obligation d'entretien ;

2° ou lorsque, à l'issue du contrôle mentionné au 1°, le parent débiteur n'est pas considéré comme étant hors d'état de faire face à son obligation d'entretien et que le parent créancier a saisi l'autorité judiciaire en vue de la fixation du montant de la pension alimentaire mise à la charge du débiteur défaillant.

Dans ce cas, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales transmet à l'autorité judiciaire, sur sa demande, les renseignements dont il dispose concernant l'adresse et la solvabilité du débiteur en vue de faciliter la fixation de l'obligation d'entretien par cette autorité.

La liste des situations de « hors d'état » est dorénavant fournie par l'art. D. 523-2 CSS introduit par le décret n° 2016-842 du 24 juin 2016, pris en application de la loi n° 2015-1702 de financement de la sécurité sociale du 21 déc. 2015 généralisant la garantie des impayés de pension alimentaire (Gipa). Le parent dit débiteur hors d'état est le parent qui se trouve hors d'état de faire face à son obligation d'entretien ou de versement d'une pension alimentaire mise à sa charge par une décision de justice.

Est considéré comme hors d'état : le parent

- bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA) (y compris quand il cumule le RSA avec la prime d'activité) ;
- bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) taux plein ;
- qui a des ressources nulles ou inférieures au minimum saisissable (soit une somme égale au montant forfaitaire du RSA pour une personne seule, 550,93 euros) ;
- qui a des revenus insaisissables uniquement (rente accident du travail) ;
- incarcéré ;
- qui bénéficie de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) taux plancher ;
- mineur ;
- SDF sans ressources.

L'art. D. 523-2 CSS prévoit l'obligation pour les ODPF de procéder à un contrôle dans un délai de quatre mois après le dépôt par le parent créancier de sa demande d'allocation de soutien familial et par la suite au moins une fois par an. Il précise que l'impossibilité d'établir la solvabilité du débiteur lors du contrôle à domicile ou sur sa situation financière (CSS, art. D. 523-2, k) vaut qualité de « hors d'état ».

Aucune action n'est exigée du parent gardien si l'autre parent est reconnu hors d'état de faire face à ses obligations (incarcération, déchéance de l'autorité parentale par exemple) ou si le domicile ou la solvabilité du parent débiteur n'est pas connu. Dans ces hypothèses, le débiteur est considéré automatiquement comme étant « hors d'état » de faire face à son obligation d'entretien : une ASF est alors versée à taux plein et est non recouvrable.

Si le parent n'est pas hors d'état, l'engagement d'une action en justice est en revanche impératif dès lors que le domicile et la solvabilité du débiteur de l'obligation d'entretien à l'égard des enfants sont connus et reconnus (CSS, art. R. 523-3 – Décret n° 2011-1840, 7 déc. 2011), la connaissance de ces deux éléments – domicile et solvabilité – étant cumulative.

Le versement de l'ASF est articulé, pour les Caf, dès 1984 avec une mission de recouvrement.

Une fois la situation du débiteur établie et, en cas de solvabilité, les démarches engagées par le parent créancier, **on peut distinguer quatre grandes situations de versement de l'ASF :**

1° ASF en cas d'absence ou de hors d'état du second parent : autre parent décédé, absent (déclaré absent par jugement), filiation non reconnue, parent débiteur hors d'état.

L'ASF est alors versée à **taux plein** et **non recouvrable** et est **non subordonnée** à l'engagement de démarches en fixation de la **pension alimentaire**. Elle est non récupérable et versée à titre d'allocation, afin de compenser l'absence de contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE).

L'ASF a alors uniquement une nature d'allocation.

Le cas de l'ASF orphelin est détaillé dans la note 1 « Orphelins et parents veufs avec enfants ».

2° ASF en cas d'absence de fixation de pension alimentaire par un titre exécutoire.

L'ASF est alors **non recouvrable**, **subordonnée** à l'engagement de démarches en fixation de la pension alimentaire et versée temporairement. Elle est versée à **taux plein** si la pension alimentaire n'est pas payée et à **taux partiel** si cette dernière est payée en partie.

L'ASF a alors nature d'allocation, mais est versée temporairement.

Plus précisément, en l'absence de pension alimentaire fixée par un titre exécutoire, l'ASF est versée à titre d'avance (et non à titre d'allocation) dès le premier mois de non-paiement et pendant une **durée de 4 mois** dans l'attente de l'enclenchement des démarches pour obtenir un titre exécutoire. Elle est versée au-delà des quatre mois si le créancier engage des démarches en fixation de pension alimentaire et jusqu'à fixation. « Engager des démarches » signifie ici que le créancier doit justifier dans les quatre mois (sauf hors d'état) (article R. 5233 du code de la sécurité sociale) :

- du dépôt d'une requête en divorce ;
- du dépôt d'une convention de divorce par consentement mutuel devant notaire ;
- du dépôt d'une requête en fixation de pension alimentaire devant le Jaf ;
- d'une demande de titre exécutoire auprès de l'ODPF valant fixation de la pension alimentaire.

L'engagement d'une démarche de médiation familiale ne permet pas, en revanche, de valoriser le droit à l'ASF.

Afin de faciliter la fixation ou la révision de la pension alimentaire par le Jaf, la Caf doit transmettre au parent bénéficiaire de l'ASF, ou au Jaf sur sa demande, les renseignements dont elle dispose concernant la situation du débiteur face à l'emploi, la nature des ressources perçues (et leur montant sur demande expresse du Jaf), son adresse.

Au-delà des quatre mois, si les démarches n'ont pas abouti, l'ASF reste en principe **non recouvrable** et **jusqu'au mois du prononcé du jugement** sauf si un effet rétroactif a été prévu par le jugement.

3° ASF en cas de pension alimentaire fixée par un titre exécutoire à un montant inférieur au montant de l'ASF.

L'ASF est alors versée de façon différentielle, elle est **en partie non recouvrable et en partie recouvrable. Elle a à la fois nature d'allocation et d'avance.** On parle ici d'**ASF complémentaire**⁵⁹.

Un complément différentiel d'ASF est en effet versé, depuis 2016, en complément de la pension acquittée par le parent débiteur, que celle-ci soit payée intégralement ou non, pour atteindre le montant d'ASF garanti (voir encadré 2).

L'ASF est alors recouvrable à hauteur du montant de la pension due et non recouvrable sur la partie complémentaire (différence entre le montant d'ASF total et le montant de la pension due).

Encadré 2 – Conditions de versement de l'ASF complémentaire

L'article R. 523-2-2 du code de la sécurité sociale définit les conditions de versement de l'ASF complémentaire. Dans sa version initiale, issue du décret n° 2016-842 du 24 juin 2016, en l'absence d'une décision de justice ou d'une convention judiciairement homologuée fixant le montant de l'obligation d'entretien, il suffisait d'un accord écrit et signé entre le créancier et le débiteur de l'obligation d'entretien, qu'il précise les modalités retenues pour l'exercice du droit de visite et d'hébergement, le montant des ressources du débiteur ayant servi à déterminer le montant de l'obligation d'entretien et le nombre d'enfants à charge du débiteur.

Il n'existait pas alors de possibilité de divorce par consentement mutuel (DCM) par convention contresignée par les avocats, ni de fixation de la pension alimentaire par convention à laquelle le directeur de l'ODPF aurait donné force exécutoire. Face au risque que les parents ne fixent entre eux, délibérément, l'obligation d'entretien à un niveau trop bas pour bénéficier de l'ASF différentielle, le décret n° 2018-655 du 24 juillet 2018 a renforcé les exigences en subordonnant l'attribution de l'ASF complémentaire aux cas dans lesquels l'obligation d'entretien a été fixée par l'un des actes suivants :

- décision de justice ;
- convention judiciairement homologuée ;
- convention de divorce par consentement mutuel contresignée par avocats ;
- convention à laquelle le directeur de l'ODPF a donné force exécutoire, à condition que le montant soit supérieur au barème fixé par décret (article R. 582-1).

⁵⁹ On parlait initialement d'ASF différentielle ; le terme officiel est désormais celui d'ASF complémentaire.

La convention de divorce par consentement mutuel contresignée par les avocats ou le titre exécutoire délivré par le directeur de l'ODPF permettent donc l'attribution de l'ASF complémentaire. L'ASF est alors récupérable pour la part comprise entre la pension versée et la pension alimentaire fixée, et non récupérable pour la part comprise entre le montant de la pension alimentaire fixé et celui de l'ASF.

Exemple :

La pension due pour l'enfant s'élève à 80 €.

1^{er} cas : le débiteur paie l'intégralité de sa pension. Le parent gardien reçoit l'ASF complémentaire pour un montant de 35 € (soit 115 € - 80 €).

2^e cas : le débiteur ne paie pas la pension. Le parent gardien reçoit l'ASF intégrale pour un montant de 115 € ; l'ASF est recouvrable à hauteur de 80 € et non recouvrable pour la partie complémentaire de 35 €.

3^e cas : le débiteur paie seulement 30 € de pension. Le parent gardien reçoit l'ASF pour un montant de 85 € (soit 115 € - 30 €) ; l'ASF est recouvrable à hauteur de 50 € (soit 80 € - 30 €) et non recouvrable pour la partie complémentaire de 35 €.

4° ASF en cas de pension alimentaire fixée par un titre exécutoire à un montant supérieur à l'ASF mais impayée en tout ou partie.

L'ASF est alors **recouvrable** sauf si le parent débiteur est jugé hors d'état (auquel cas on en revient au cas 1). Elle est versée à **taux plein** si la défaillance est totale et à **taux partiel** lorsque le débiteur verse une partie de la CEEE inférieure au montant de l'ASF. Elle a nature d'**avance** en attendant le recouvrement de la pension.

Le parent créancier qui fait une demande d'ASF doit engager dans les quatre mois des démarches de recouvrement. L'ASF est alors recouvrable et versée dès le premier mois de non versement. Lorsque l'ASF est versée à taux partiel, elle est récupérable pour la part comprise entre le montant de la pension alimentaire versée et le montant maximal de l'ASF.

Exemple :

La pension due pour l'enfant s'élève à 150 € :

- 1^{er} cas : le débiteur ne paie pas la pension. Le parent gardien reçoit l'ASF pour un montant de 115 € ; l'ASF est intégralement recouvrable (soit à hauteur de 115 €). Si la pension alimentaire est recouvrée en totalité par la Caf, celle-ci verse le montant différentiel entre la pension fixée et l'ASF versée au créancier (soit 35 €).
- 2^e cas : le débiteur paie 120 € de pension. Le parent gardien ne reçoit pas d'ASF. Si la pension alimentaire est recouvrée en totalité par la Caf, celle-ci verse le montant différentiel entre la pension fixée et la pension versée au créancier (soit 30 €).
- 3^e cas : le débiteur paie 80 € de pension. Le parent gardien reçoit l'ASF complémentaire pour un montant de 35 € ; l'ASF complémentaire est intégralement recouvrable (soit à hauteur de 35 €). Si la part non payée de pension alimentaire (soit 70 €) est recouvrée par la Caf, celle-ci verse le montant différentiel entre la pension récupérée et l'ASF complémentaire versée au créancier (soit 70 € - 35 € = 25 €).

II. ELEMENTS STATISTIQUES SUR LES EFFECTIFS BENEFICIAIRES DE L'ASF

Le nombre d'ASF est passé de 608 868 familles bénéficiaires en 2008 à 630 462 en 2012 et 649 650 en 2016⁶⁰ soit une hausse de 0,8 % en moyenne par an.

L'ASF non récupérable représente une grande majorité des ASF versées. C'est seulement pour un peu plus de 4 % des familles que la Caf verse une ASF qui pourra être recouvrée sur le débiteur. Ce chiffre est d'ailleurs en baisse entre 2008 et 2016 (alors que le rapport du HCF de 2010 signalait que cette part était restée stable entre 2001 et 2009).

Près de 18 % des ASF sont versées à des orphelins (de l'un ou des deux parents). On constate d'ailleurs une baisse de la part que représente cette catégorie de l'ASF dans l'ensemble des ASF versées entre 2008 et 2016.

Près de 45 % des ASF sont versées pour des enfants ayant un parent hors d'état et/ou dont la pension n'a pas été fixée. Comme le signalait le rapport HCF de 2010, il est regrettable que l'on classe dans une rubrique unique les hors d'état et les pensions alimentaires non fixées alors qu'il serait intéressant de les suivre de façon distincte. Cela permettrait peut-être d'éclairer notamment la hausse de la part des ASF relevant de cette catégorie entre 2012 et 2016.

En % du total de familles bénéficiaires de l'ASF	2008	2012	2016
ASF non récupérable (uniquement)	93,36	94,21	92,94
ASF récupérable (uniquement)	5,80	5,07	4,43

En % du total d'enfants bénéficiaires de l'ASF	2008	2012	2016
Orphelins sans filiation, abandonnés (ASFnr)	52,41	47,14	42,73
ASF orphelin (de l'un ou des deux parents)	21,48	19,27	17,71
Parent hors d'état ou pas de pension fixée (ASFnr)	40,17	40,79	44,09
Délai 4 mois suite demande RSA		8,75	6,99

En tendance (2008-2016), les évolutions (moyennes annuelles) sont différenciées selon les catégories d'ASF. L'évolution positive de l'ASF sur la période 2008-2016 (de 1,65 %) masque ainsi une baisse des effectifs d'ASF récupérable (familles) de près de 5 %. C'est uniquement l'ASF non récupérable qui a augmenté sur la période.

⁶⁰ Cahier données sociales, Cnaf 2016.

De même on constate, au sein de l'ASF non recouvrable, une évolution à la hausse des effectifs de parents hors d'état ou absence de pension fixée, alors que les effectifs d'enfants orphelins, sans filiation ou abandonnés diminuent.

	2008	2012	2016
ASF total (nb de familles) - <i>effectifs</i>	608868	630462	649650
<i>évolution</i>		0,89 %	0,76 %
ASF nombre d'enfants - <i>effectifs</i>	950651	983235	1018234
<i>évolution</i>		0,86 %	0,89 %
ASF non récupérable (uniquement) – <i>effectifs (familles)</i>	568466	593974	603782
<i>évolution</i>		1,12 %	0,41 %
ASF récupérable (uniquement) – <i>effectifs (familles)</i>	35336	31966	28757
<i>évolution</i>		- 2,38 %	- 2,51 %
orphelins sans filiation, abandonnés (ASFnr) – <i>effectifs (enfants)</i>	498193	463539	435056
<i>évolution</i>		- 1,74 %	- 1,54 %
parent hors d'état ou pas de pension fixée (ASFnr) – <i>effectifs (enfants)</i>	381896	401013	448954
<i>évolution</i>		1,25 %	2,99 %
délai 4 mois suite demande RSA – <i>effectifs (enfants)</i>		55170	45424
<i>évolution</i>			- 4,42 %
ASF orphelin (de l'un ou des deux parents) – <i>effectifs (enfants)</i>	204196	189459	180294
<i>évolution</i>		- 1,80 %	- 1,21 %

III. STATUT SOCIO-FISCAL DE L'ASF

- L'ASF n'est pas imposable ;
- Elle n'est pas intégrée dans la base ressources utilisée pour le calcul des droits aux aides au logement ou aux prestations familiales dégressives et/ou sous condition de ressources ;
- En revanche, elle est a priori considérée comme un revenu et à ce titre prise en considération pour le calcul du RSA qui est une prestation différentielle et, par extension, pour la prime d'activité dont le calcul repose sur la définition d'un revenu garanti croissant avec le revenu d'activité. Toutefois, lorsque sa revalorisation de 25 % (progressivement entre 2014 et 2018) a été votée en 2014, il a été décidé que cette dernière serait exclue de la base ressource pour le calcul du RSA et de la PA afin qu'elle puisse bénéficier aux familles modestes (à l'instar de la majoration du complément familial).

L'ASF est subsidiaire par rapport au RSA et à la prime d'activité et ce de façon automatique : les bénéficiaires du RSA et/ou de la prime d'activité ont obligation de faire valoir leurs droits à créance alimentaire ainsi qu'aux prestations sociales dont l'allocation de soutien familial. Dans l'attente, le RSA est servi à titre d'avance et le montant du RSA est réduit de manière automatique au terme du quatrième mois du montant d'une ASF.

NOTE 6

LA PRESTATION COMPENSATOIRE

I. LES FONDEMENTS DE LA PRESTATION COMPENSATOIRE

La prestation compensatoire a été introduite par la loi du 11 juillet 1975 portant réforme du divorce (actuels articles 270 à 280 du code civil) pour marquer la fin du devoir de secours entre époux divorcés et tenter de résoudre immédiatement et définitivement au moment du divorce l'ensemble des conséquences économiques du divorce pour les époux. Elle se distingue de la pension alimentaire due au titre des enfants, aujourd'hui dénommée contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE).

Alors que la CEEE s'applique indépendamment de la forme de l'union (mariage, Pacs ou union libre), la prestation compensatoire est réservée aux seuls anciens époux. L'article 270 du code civil prévoit que si 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* ». La prestation compensatoire s'inscrit ainsi dans la continuité du devoir de secours entre époux qui est attaché au mariage et auquel le divorce met fin. Elle concerne un peu moins d'un quart des époux divorcés.

La création de la prestation compensatoire s'inscrit dans un contexte de libéralisation du divorce, la loi du 11 juillet 1975 créant le divorce par consentement mutuel. En même temps qu'il élargit les causes de divorce, le législateur entend favoriser le règlement définitif de ses conséquences. La prestation compensatoire est donc forfaitaire. Le versement en capital est de principe, à chaque fois que la consistance des biens de l'époux débiteur le permet, le versement en rente n'étant prévu qu'à défaut de cette possibilité. La révision n'est prévue qu'à titre très exceptionnel. Cette forme de « règlement pour solde de tout compte » devait éviter les conflits ultérieurs.

Cependant, les décennies suivantes montreront que le versement en rente est resté majoritaire⁶¹, notamment en raison de l'absence de capital suffisant et pour des raisons fiscales (le versement en rente étant déductible des impôts du débiteur, à la différence du versement en capital). La loi du 30 juin 2000 relative à la prestation compensatoire en matière de divorce vise à mieux atteindre l'objectif initial : elle facilite l'échelonnement du versement en capital, qui peut aller jusqu'à huit ans (alors que le texte antérieur limitait l'échelonnement à trois annuités), et limite désormais le versement en rente aux cas où l'âge ou l'état de santé du créancier ne lui permettent pas de subvenir à ses besoins (article 276 du code civil). La loi crée également un régime fiscal favorable au versement en capital sur une période de moins de douze mois (cf. *infra*). Elle a atteint son objectif puisqu'en 2013, 90 % des prestations compensatoires étaient fixées en capital⁶².

⁶¹ Rapport d'information n° 117 (2003-2004) de Mme Janine Rozier, fait au nom de la délégation aux droits des femmes du Sénat, déposé le 16 décembre 2003, sur le projet de loi relatif au divorce.

⁶² Belmokhtar Z. et Mansuy J., 2016, En 2013, neuf prestations compensatoires sur dix sous forme de capital, *Infostat Justice* n° 144, septembre.

II. FAIT GENERATEUR ET MODALITES DE CALCUL DE LA PRESTATION COMPENSATOIRE

Il convient de distinguer le fait générateur de la prestation compensatoire (PC), défini par l'article 270 du code civil, de ses modalités de calcul dans le cas où il existe un droit à prestation compensatoire, prévues par l'article 271 du même code.

Les articles 270 et 271 du code civil

Article 270

« 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.

Toutefois, le juge peut refuser d'accorder une telle prestation si l'équité le commande, soit en considération des critères prévus à l'article 271, soit lorsque le divorce est prononcé aux torts exclusifs de l'époux qui demande le bénéfice de cette prestation, au regard des circonstances particulières de la rupture. »

Article 271

« La prestation compensatoire est fixée selon les besoins de l'époux à qui elle est versée et les ressources de l'autre en tenant compte de la situation au moment du divorce et de l'évolution de celle-ci dans un avenir prévisible.

À cet effet, le juge prend en considération notamment :

- la durée du mariage ;
- l'âge et l'état de santé des époux ;
- leur qualification et leur situation professionnelles ;
- les conséquences des choix professionnels faits par l'un des époux pendant la vie commune pour l'éducation des enfants et du temps qu'il faudra encore y consacrer ou pour favoriser la carrière de son conjoint au détriment de la sienne ;
- le patrimoine estimé ou prévisible des époux, tant en capital qu'en revenu, après la liquidation du régime matrimonial ;
- leurs droits existants et prévisibles ;
- leur situation respective en matière de pensions de retraite en ayant estimé, autant qu'il est possible, la diminution des droits à retraite qui aura pu être causée, pour l'époux créancier de la prestation compensatoire, par les circonstances visées au sixième alinéa ».

La disparité « *que la rupture du mariage crée dans les conditions de vie respectives* » au moment du divorce est le fait générateur de la prestation compensatoire et cette disparité constitue une condition nécessaire mais pas suffisante à l'octroi d'une PC.

L'article 271 du code civil permet cependant au juge de ne pas attribuer de prestation « *si l'équité le commande* », notamment lorsque le divorce est prononcé aux torts exclusifs de l'époux qui la demande « *au regard des circonstances particulières de la rupture* », mais aussi lorsque les critères de l'article 271 C. civ. y conduisent. Ce renvoi brouille d'ailleurs le raisonnement entre critère d'éligibilité de la PC et modalité de calcul de la PC. Le juge peut ainsi tenir compte du fait que l'époux qui demande la prestation n'assume pas la charge de ses enfants et ne justifie pas de ses efforts pour trouver un emploi.

Dès lors qu'il y a droit à la prestation compensatoire, les articles 270 et 271 du code civil laissent une grande latitude au juge pour en fixer le montant. D'une part, l'article 270 dispose que le montant de la prestation « *est fixé par le juge* ». D'autre part, l'article 271 mentionne un grand nombre d'éléments à prendre en considération par le juge, de nature variée : besoins de l'époux créancier et ressources de l'époux débiteur ; durée du mariage ; âge et état de santé des époux ; perspectives professionnelles des époux ; conséquences des choix professionnels faits par l'un des époux pendant la vie commune pour l'éducation des enfants ou pour favoriser la carrière de son conjoint au détriment de la sienne ; etc. Le caractère hétérogène et non hiérarchisé de ces éléments laisse nécessairement au juge une grande marge d'appréciation pour les combiner et les pondérer et les magistrats comme les avocats soulèvent les difficultés qu'ils rencontrent dans cet exercice.

La loi mêle ainsi dans le calcul de la prestation compensatoire les trois logiques qui peuvent la justifier (Sayn I. et Bourreau-Dubois C., 2019⁶³) :

- la logique alimentaire, qui part de la situation de besoin du créancier (mentionnée par le premier alinéa de l'article 271) ;
- la logique compensatoire, qui repose sur l'écart de niveau de vie entre les conjoints, ce qui correspond à la finalité de la prestation compensatoire telle qu'elle est définie par l'article 270 ;
- la logique indemnitaire, qui vise à réparer le préjudice causé par l'investissement domestique des époux, cet item n'étant mentionné en tant que tel que depuis la loi du 26 mai 2004 relative au divorce.

Onze méthodes de calcul employées par les juridictions ont pu être identifiées (Sayn I. et Bourreau-Dubois C., *ibid.*). Certaines reposent uniquement sur une logique alimentaire, la prestation compensatoire étant calculée en fonction de la pension alimentaire (méthode dite de la « cour de Lyon ») ; d'autres sur le différentiel de revenus entre les époux (méthode dite de la « cour de Paris ») ; d'autres encore à partir du différentiel de capacité d'épargne. À la différence de la CEEE, pour laquelle le ministère de la Justice a défini un barème officiel même s'il est non contraignant, il n'existe donc pas de consensus sur la manière de calculer la prestation compensatoire.

⁶³ Cf. présentation de Isabelle Sayn et Cécile Bourreau-Dubois, Ruptures familiales et solidarité privée : la prestation compensatoire, *séance du conseil de la famille du HCFEA*, le 21 mai 2019.

Les travaux issus de la recherche COMPRES

La recherche Compres (ANR-Compres) est une recherche juridique et économique, empirique et théorique, qui a permis de dégager trois modèles de prestations compensatoires, chacune ayant sa logique, sa justification et son fondement juridique propre (le projet n'ayant pas, en revanche, réussi à mettre en évidence une logique unique) et pouvant donner lieu à des critères d'éligibilité, à des modalités de calcul et à une forme de versement propres :

Modèle alimentaire : il y a, dans ce modèle, versement d'une PC car un des époux n'a pas les ressources suffisantes pour subvenir à ses besoins, d'où le versement d'une rente révisable en fonction de l'évolution de cette situation de besoin : la prestation compensatoire est alors fixée en fonction des besoins, qu'il y a lieu de définir⁶⁴ ;

Modèle compensatoire : la prestation compensatoire est versée pour compenser la disparité de conditions de vie au moment du divorce du fait d'un écart des ressources entre les deux ex-conjoints ; la question se pose alors de l'ampleur de la disparité à compenser ; la prestation compensatoire a, dans ce cas, vocation à être versée sous forme de capital, non révisable ; son calcul se fonde sur le différentiel constaté au moment du divorce et il est imaginable de prendre aussi en compte les évolutions prévisibles à court terme ;

Modèle indemnitaire : vise à compenser le fait qu'un des deux époux s'est investi plus que l'autre dans le ménage et dans l'éducation des enfants, ce qui lui cause un préjudice économique dans la mesure où il a perdu en capacité de gains sur le marché du travail et en droit retraite ; la prestation compensatoire est alors versée sur le fondement de la responsabilité sans faute, sous forme de capital ou de rente.

À partir de ces trois modèles distincts, tous contenus plus ou moins explicitement dans la loi, on peut construire trois méthodes de calcul qui auraient vocation à coexister en fonction des situations.

La rupture créant une disparité dans les conditions de vie respectives non pas en raison du statut matrimonial (mariage ou pas), mais en raison de la présence d'enfants au foyer, ce travail interroge sur le fait que la prestation compensatoire n'existe pas pour les couples non mariés particulièrement pour la logique indemnitaire qui s'extrait de l'obligation de secours entre époux (logique alimentaire) ou même du caractère « assurantiel » qui peut être attaché au mariage (logique compensatoire).

III. LE REGIME JURIDIQUE DE LA PRESTATION COMPENSATOIRE : UNE ASSIMILATION PARTIELLE AUX PENSIONS ALIMENTAIRES

La Cour de cassation a affirmé le caractère hybride de la prestation compensatoire, en jugeant que « *si la prestation compensatoire présentait un caractère indemnitaire, elle présentait aussi un caractère alimentaire* » (Cass Civ. 2, 27 juin 1985, n° 84-14663). Elle en déduit le caractère

⁶⁴ Op. cit.

insaisissable de la prestation compensatoire⁶⁵, position qu'elle a depuis lors réaffirmée à plusieurs reprises (Cass 1^{re} civ., 10 mars 2005, n° 02-14.268 ; Cass 1^{re} civ., 29 juin 2011, n° 10-16.096).

Elle n'est néanmoins pas totalement alimentaire, n'étant pas (seulement) guidée par la notion de besoin. Elle est normalement forfaitaire, contrairement à une pension alimentaire. Pension alimentaire et prestation compensatoire ont donc des traits distincts : la pension alimentaire est en principe une rente, la prestation compensatoire doit, en principe, être versée sous forme de capital ; la première a vocation à tenir compte au plus juste des ressources du débiteur et des besoins du créancier et à être révisée en fonction de leurs évolutions respectives ; la seconde est forfaitaire et, en principe, définitive. La pension alimentaire est calculée en tenant compte de la situation matérielle actuelle alors que la prestation compensatoire est calculée en tenant compte aussi de l'avenir prévisible des époux (v. C. civ., art. 271, al. 1^{er}).

Lorsque la prestation compensatoire est versée en rente, les procédures spécifiques de recouvrement applicables en cas aux pensions alimentaires peuvent être mises en œuvre. Il s'agit du paiement direct⁶⁶ (le paiement au créancier de la pension alimentaire par les tiers débiteurs de sommes liquides et exigibles envers le débiteur de la pension alimentaire, comme l'organisme bancaire ou l'employeur) et du recouvrement par le Trésor public⁶⁷. En revanche, lorsque la prestation compensatoire est versée en capital, le créancier ne peut faire appel qu'aux voies d'exécution de droit commun, comme la saisie-attribution ou la saisie sur rémunération, sans bénéficier des avantages spécifiques de la procédure de paiement direct (le demandeur du paiement direct est privilégié par rapport à tous les autres créanciers⁶⁸ ; les contestations ne suspendent pas l'obligation de payer⁶⁹). Par ailleurs, quel que soit le mode de versement (capital ou rente) et à l'exception des rentes viagères⁷⁰, le créancier de la prestation compensatoire ne peut pas recourir à l'assistance des organismes débiteurs de prestations familiales, qui n'est prévue que pour les créances dues au titre de l'entretien des enfants.

Comme les pensions alimentaires, la PC est une conséquence du divorce et elle est soumise au même régime. Dans le cadre d'un divorce judiciaire, c'est le juge qui détermine ce montant, dans le cadre des offres et demandes des parties. Dans le cadre du divorce par consentement mutuel, les époux fixent d'un commun accord le montant de la prestation compensatoire. La convention était homologuée par le juge, qui devait s'assurer qu'elle préserve suffisamment les intérêts en présence. Depuis le 1^{er} janvier 2017 (date d'entrée en vigueur de la loi du 18 novembre 2016 sur la modernisation de la justice du XXI^e siècle), cette convention est devenue

⁶⁵ Sur le fondement de l'article L. 112-2 du code des procédures civiles d'exécution, qui prévoit que ne peuvent être saisis « *les provisions, sommes et pensions à caractère alimentaire* ».

⁶⁶ Cf. l'article L. 213-1 du code des procédures civiles d'exécution, dernier alinéa.

⁶⁷ Cf. l'article 15 de la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires.

⁶⁸ Article L. 213-2 du code des procédures civiles d'exécution.

⁶⁹ Article R. 213-6 du code des procédures civiles d'exécution.

⁷⁰ L. 581-3 al. 3 CSS : « *Avec l'accord du créancier d'aliments, l'organisme débiteur des prestations familiales poursuit également, lorsqu'elle est afférente aux mêmes périodes, le recouvrement de la créance alimentaire du conjoint, de l'ex-conjoint et des autres enfants du débiteur ainsi que les créances des articles [214](#), [276](#) et [342](#) du code civil* », l'article 276 prévoyant, à titre exceptionnelle, la possibilité de fixer une prestation compensatoire sous forme de rente viagère.

un acte sous signature privée, contresigné par les avocats de chacun des divorçants et enregistré par un notaire, sans être homologué par un juge ; la loi prévoit les éléments devant être prévus dans la convention, dont les modalités du règlement complet des effets du divorce, et « *notamment s'il y a lieu au versement d'une prestation compensatoire* » (article 229-3-4° du code civil). On constate que les montants fixés par convention sont plutôt plus généreux que les montants fixés par le juge.

Le régime fiscal de la prestation compensatoire incite à son versement complet dans un délai de douze mois suivant la date à laquelle la convention ou le jugement prononçant le divorce passe en force de chose jugée (expiration des délais de recours). Le débiteur bénéficie alors d'une réduction d'impôt égale à 25 % du montant de la prestation, dans la limite de 30 500 €⁷¹, et le créancier n'est pas imposé sur la somme reçue. Lorsque le versement est effectué en rente ou en capital dans un délai supérieur à douze mois, le régime fiscal est celui des pensions alimentaires : le débiteur a droit à la déduction des sommes versées de son revenu imposable et le créancier est imposé⁷².

IV. LES ENSEIGNEMENTS DES COMPARAISONS INTERNATIONALES

Dans le cadre de la recherche Compres (cf. encadré), une comparaison a été menée sur les logiques d'attribution de la prestation compensatoire dans neuf pays (l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et la Suisse)⁷³. Il en résulte deux enseignements principaux :

- tout d'abord, l'ensemble de ces pays prévoient la possibilité d'une prestation spécifique due à l'un des anciens époux à raison de ses besoins propres et pas seulement de ceux liés à l'entretien de l'enfant. Cette prestation peut prendre diverses dénominations dont prestation compensatoire ou pension alimentaire ;
- ensuite, ces systèmes ne s'inscrivent que rarement de manière pure dans la typologie établie par les auteurs entre les logiques indemnitaire, alimentaire et compensatoire, combinant le plus souvent les caractéristiques de ces différentes approches. Tout au plus peut-on identifier des dominantes, certains pays retenant plus nettement une logique alimentaire (Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Suisse), d'autres davantage une logique compensatoire (Grande-Bretagne, France). On retrouve dans plusieurs pays des différences de logique entre les critères d'éligibilité à la prestation d'une part et les critères de calcul d'autre part.

La combinaison des différentes logiques n'est donc pas propre à la France.

⁷¹ Article 199 octodécies du code général des impôts.

⁷² Article 80 quater du code général des impôts.

⁷³ Dandoy N., Granet F. et Favier Y., 1996, Les logiques implicites de la prestation compensatoire dans le divorce : Approches comparées européennes, *Canadian Journal of Law and Society / La Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 31, issue 2, p. 139-160.

V. AXES D'ÉVOLUTION ENVISAGEABLES

1. DEUX VOIES RADICALES D'ÉVOLUTION ENVISAGÉES DANS LE DÉBAT PUBLIC

La suppression de la prestation compensatoire : une telle réforme serait justifiée par le souci de ne pas désinciter à l'indépendance économique des femmes. Cette proposition suppose comme avérée l'hypothèse que les choix de vie sont réalisés à partir des conséquences à attendre d'une séparation ultérieure, ce que semblent infirmer les travaux menés sur ce terrain. À tout le moins, l'octroi d'une prestation compensatoire pourrait être limité aux situations dans lesquelles il existe une situation de précarité d'un des époux ou un préjudice clairement établi lié à un sacrifice de sa carrière professionnelle, la seule disparité dans les conditions de vie n'étant plus suffisante⁷⁴.

L'extension de la prestation compensatoire aux couples non mariés : cette proposition se fonde sur le constat que les inégalités économiques entre époux, liées à une forme de « spécialisation » au sein du ménage, sont davantage liées à la présence d'un enfant qu'au statut matrimonial⁷⁵. La littérature économique est contrastée sur les désavantages économiques spécifiquement liés au mariage pour les femmes, plusieurs travaux l'évaluant à un niveau faible⁷⁶, d'autres montrant au contraire que les choix en faveur du retrait du marché du travail ou d'une baisse de la quotité de travail se produisent plus chez les femmes mariées que chez les femmes pacsées ou en union libre⁷⁷.

2. DES VOIES D'AMÉLIORATION DU SYSTÈME ACTUEL

Sans remettre en cause les fondamentaux du système actuel (existence d'une prestation compensatoire liée à la disparité des conditions de vie et réservée aux époux), plusieurs de ses caractéristiques pourraient être adaptées.

⁷⁴ Uzan O., Dans les milieux aisés, les femmes divorcées pourraient assumer leur indépendance financière, *Le Monde*, 28 mars 2019.

⁷⁵ Jeandidier B., 2016, Faut-il prévoir des prestations compensatoires pour les couples non mariés ?, *Population*, 2016/3 vol. 71, (3), p. 487-546.

⁷⁶ Bruno Jeandidier (*op. cit.*) cite notamment les travaux suivants : Barg K. et Beblo M. S., 2009, Does marriage pay more than cohabitation?., *Journal of Economic Studies*, 36(6), p. 552-570 ; Cohen P., 2002, Cohabitation and the declining marriage premium for men, *Work and Occupations*, 29(3), p. 346-363 ; Datta Gupta N. et Smith N., 2002, Children and career interruptions: The family gap in Denmark, *Economica*, 69(276), p. 609-629 ; Datta Gupta N., Smith N. et Stratton L.S., 2007, Is marriage poisonous? Are relationships taxing? An analysis of the male marital wage differential in Denmark, *Southern Economic Journal*, 74(2), p. 412-433 ; Dougherty C., 2006, The marriage earnings premium as a distributed fixed effect, *Journal of Human Resources*, 41(2), p. 433-443.; Killewald A. et Gough M., 2013, Does specialisation explain marriage penalties and premiums?, *American Sociological Review*, 78(3), p. 477-502 ; Mamum A., 2012, Cohabitation premium in men's earnings: Testing the joint human capital hypothesis, *Journal of Family and Economic Issues*, 33(1), p. 53-68 ; Pollmann-Schult M., 2011, Marriage and earnings: Why do married men earn more than single men?, *European Sociological Review*, 27(2), p. 147-163.

⁷⁷ Costemalle V., 2017, Formations et ruptures d'unions : quelles sont les spécificités des unions libres, *France portrait social*, Insee Références, édition 2017, figure 4.

- Les voies de recouvrement : alors que les problèmes d'impayés peuvent affecter aussi bien la prestation compensatoire que la pension alimentaire, l'époux créancier de la prestation compensatoire est souvent dépourvu des voies spécifiques facilitant le recouvrement. La procédure de paiement direct pourrait être étendue à l'ensemble des prestations compensatoires alors que ce n'est le cas que lorsque la somme fixée en capital est versée sous forme de rente (en principe pendant une période égale ou inférieure à huit ans) ; il pourrait aussi être envisagé d'étendre l'assistance des organismes débiteurs de prestations familiales, au moins lorsque l'impayé de prestation compensatoire se cumule avec un impayé de CEEE.

- La fiscalité : il est contestable que l'imposition des sommes reçues par le bénéficiaire de la prestation dépende de l'existence ou non d'un versement en capital sur une période de moins de douze mois. La situation fiscale du bénéficiaire est ainsi plus avantageuse lorsque son ancien conjoint dispose de liquidités plus importantes lui permettant d'assumer un tel versement sur une courte période.

S'agissant du débiteur, on peut s'interroger sur la justification de la déductibilité ou de la réduction d'impôt, comme pour l'ensemble des pensions alimentaires : lorsque le couple n'est pas séparé, l'acquittement par l'époux de ses devoirs de secours et d'entretien de l'enfant ne donne lieu à aucune déduction. La déductibilité pourrait se justifier si elle favorise l'acquittement des obligations, mais cette hypothèse devrait être davantage évaluée.

- La mise en place d'un barème indicatif : comme pour les pensions alimentaires, le ministère de la Justice pourrait définir un barème indicatif, combinant les logiques assurantielles, alimentaires et indemnitaires, afin d'unifier les pratiques juridictionnelles.

NOTE 7

LES CHANGEMENTS RECENTS APPORTES AUX PROCEDURES DE DIVORCES ET SEPARATIONS

Les procédures de séparation en France dépendent du régime sous lequel vit le couple et de la présence ou non d'enfants. Qu'ils aient ou non des enfants, les couples mariés ne peuvent pas mettre fin à leur union sans passer par une procédure de divorce⁷⁸, à l'issue de laquelle sont réglées l'ensemble des conséquences de la séparation, que l'on peut classer en deux catégories : les « conséquences patrimoniales » c'est-à-dire financières (fixation de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant [CEEE], de la prestation compensatoire [PC], liquidation du régime matrimonial, usage du logement familial) et les « conséquences non patrimoniales » c'est-à-dire non financières (modalités d'exercice de l'autorité parentale, résidence de l'enfant, usage du nom de l'ex conjoint). Les couples non mariés peuvent se séparer par simple déclaration, y compris unilatérale (couples pacsés) ou sans aucune procédure (concubins)⁷⁹. S'ils ont des enfants, les modalités de la séparation sont soumises aux mêmes règles (notamment en matière de CEEE et d'autorité parentale) que celles applicables aux couples mariés, sans jamais qu'un recours au juge soit obligatoire pour valider leurs arrangements (sauf à vouloir bénéficier d'un titre exécutoire⁸⁰).

Cette note présente un aperçu des changements intervenus depuis 2016 (I), les grands principes applicables à tous les divorces et séparations impliquant des enfants (II), les procédures applicables aux couples mariés (III) et celles applicables aux autres couples (IV).

I. LES CHANGEMENTS INTERVENUS DEPUIS 2016

1. LE DROIT APPLICABLE JUSQU'EN 2016 :

LA NECESSITE DE RECOURIR AU JUGE DANS TOUS LES CAS POUR LES DIVORCES

Le droit applicable jusqu'en 2016 faisait déjà une place importante à la possibilité pour les parents de se mettre d'accord sur les modalités de la séparation mais imposait toujours une audience devant le juge pour prononcer le divorce et rendre l'accord exécutoire.

Avant comme après 2016, les couples mariés ont la possibilité de passer par la procédure de divorce par consentement mutuel (DCM) qui suppose une entente sur le principe du divorce et sur ses conséquences, notamment sur la CEEE et le partage de la résidence de l'enfant.

Les couples non mariés ont également la possibilité de s'entendre sur la base d'une convention.

Depuis 2016, la convention des époux qui choisissent le DCM n'a plus à être homologuée par le juge aux affaires familiales (Jaf). Son enregistrement par un notaire suffit d'une part à dissoudre le mariage, d'autre part à rendre cette convention exécutoire.

⁷⁸ Mais sans intervention obligatoire du juge depuis 2016.

⁷⁹ Et sans jamais besoin d'un juge pour les couples non mariés qui n'ont pas d'enfant.

⁸⁰ Sous réserve de la possibilité dorénavant ouverte d'obtenir un titre exécutoire du directeur d'un organisme débiteur de prestations familiales (ODPF). Voir la note 4 « Les missions de l'Aripa ».

S'agissant des couples non mariés, la saisine du juge pour homologation reste nécessaire pour lui donner force exécutoire, utile en cas d'inexécution.

Cette homologation de la convention permet au Jaf, avant de rendre l'accord exécutoire, de s'assurer que la convention est bien librement consentie et qu'elle ne porte pas atteinte à l'intérêt de l'enfant. Elle a disparu en cas de DCM depuis 2016.

L'intervention du juge est nécessairement de nature différente lorsque les parents ne parviennent pas à s'entendre sur le principe et/ou sur les modalités de la séparation. C'est alors le juge qui les fixe. Pour les couples mariés, les procédures de divorce contentieux impliquaient une phase préalable orale de conciliation, durant laquelle seul le requérant était soumis à l'obligation de constituer avocat. En cas d'échec, qui était la règle, cette phase préalable débouchait sur une procédure contradictoire écrite, à l'issue de laquelle le juge, s'il acceptait le divorce, réglait l'ensemble de ses conséquences. Pour les couples non mariés et en cas de désaccord s'agissant des enfants, le Jaf s'efforçait également de concilier les parents et, s'il n'y parvenait pas, fixait la CEEE et les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

La durée moyenne de la procédure était très variable selon le type de procédure : 2,6 mois en 2010 pour les divorces par consentement mutuel ; 22,1 mois pour les divorces contentieux⁸¹.

2. LES REFORMES INTERVENUES DEPUIS 2016 ET LE ROLE DES DIFFERENTS ACTEURS

Trois lois successives ont organisé une déjudiciarisation de la séparation pour les couples, mariés comme non mariés, et entrepris un début de simplification des divorces contentieux.

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle (article 50) a d'abord bouleversé le paysage pour les couples mariés, avec une déjudiciarisation de principe de la procédure de divorce par consentement mutuel (DCM). Le DCM sans juge est cependant écarté au profit d'un DCM judiciaire lorsque l'enfant, mineur et capable de discernement, demande à être entendu ou si l'un des époux se trouve placé sous un régime de protection (article 229-2 du code civil).

La loi de financement de la sécurité sociale 2017⁸² (article 41) a prévu la possibilité, pour le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales (Caf ou MSA) et sous certaines conditions, de donner force exécutoire à une convention fixant la CEEE, permettant sur ce seul aspect de la convention de se passer du juge. La force exécutoire reste octroyée par le Jaf pour les autres éléments de ce type de conventions, notamment les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

⁸¹ http://www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_infostat_117_20121015.pdf

⁸² LFSS 2017 : article 41 prévoit que « *sur demande conjointe des parents, qui mettent fin à une vie en concubinage ou qui ont procédé à une dissolution du pacte civil de solidarité qui les unissait, 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* ».

Le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice de 2019 prévoyait aussi (article 7) de confier aux organismes débiteurs des prestations familiales (ODPF), à titre expérimental et pour une durée de trois ans, la délivrance de titres exécutoires pour tous les accords portant sur la modification du montant de la CEEE, y compris lorsqu'elle était initialement fixée par un juge, dès lors que la modification était justifiée par l'évolution des ressources du débiteur ou l'évolution du lieu de résidence de l'enfant. Cet article a cependant été censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 mars 2019⁸³.

La loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019 opère, en outre, une simplification relativement forte de la procédure des divorces contentieux (dont le nombre de phases est réduit)⁸⁴.

Alors que le rôle des notaires était jusque-là limité à la liquidation du régime matrimonial, le divorce par consentement mutuel sans juge leur donne un rôle nouveau. Le notaire reçoit désormais le dépôt de la convention de divorce au rang de ses minutes. Il contrôle que les mentions obligatoires figurent bien dans la convention et que le délai de réflexion a bien été respecté. Il n'exerce cependant qu'un contrôle purement formel de vérification des pièces. Il ne peut pas vérifier par exemple si la convention préserve un réel équilibre entre les intérêts des parties.

Le rôle des avocats est également renforcé avec la loi du 23 mars 2019 : deux avocats, un pour chacun des conjoints, sont désormais obligatoires pour le divorce par consentement mutuel ; les avocats ont pour rôle de rédiger la convention entre les époux et on peut considérer que le fait que chaque époux ait désormais son propre avocat permettra de garantir l'équilibre de la convention entre les époux ainsi que le respect du droit des enfants à être entendus, en l'absence du regard d'un juge.

Le Jaf⁸⁵ reste le pivot des divorces contentieux. Il n'est plus acteur de la plupart des procédures de divorce par consentement mutuel. Il doit être saisi, en revanche, pour les révisions de mesures relatives aux enfants des conventions de divorce par consentement mutuel. Le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales (ODPF) est désormais compétent pour donner force exécutoire aux accords en fixation de CEEE mais le Jaf reste compétent pour toute convention au champ plus large que la seule CEEE ainsi que pour les accords apportant modification du montant de CEEE. Il intervient enfin en cas de désaccord sur les modalités relatives aux enfants en cas de séparation.

La place du médiateur est *a priori* renforcée par l'expérimentation de tentative de médiation familiale préalable obligatoire (TMFPO) prévue par la loi de modernisation de la justice au XXI^e siècle de 2016 (article 7 - voir la note 9 sur « La médiation familiale »). Il s'agit de mettre en

⁸³ Le conseil constitutionnel a estimé que le législateur avait en cela « *autorisé une personne privée en charge d'un service public à modifier des décisions judiciaires sans assortir ce pouvoir de garanties suffisantes au regard des exigences d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789* », les Caf pouvant « *être intéressées à la détermination du montant des contributions* » du fait qu'elles versent l'allocation de soutien familial en cas de défaillance du parent débiteur. Cf Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019 Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019778DC.htm>.

⁸⁴ Simplification qui est subordonnée aux décrets d'application de la loi.

⁸⁵ Article L. 213-3 du code de l'organisation judiciaire.

place une médiation familiale obligatoire préalablement à toute demande de révision devant le Jaf sur des questions liées à l'autorité parentale ou à la fixation de la CEEE pour les parents mariés comme non mariés.

II. LES GRANDS PRINCIPES APPLICABLES A L'ENSEMBLE DES DIVORCES ET SEPARATIONS IMPLIQUANT DES ENFANTS

1. LE PRINCIPE DE L'OBLIGATION D'ENTRETIEN ET D'EDUCATION DE L'ENFANT

Le principe de l'obligation d'entretien et d'éducation de l'enfant est posé par l'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* ». Depuis la loi n° 2002305 du 4 mars 2002, cette obligation s'applique aux enfants issus de couples mariés ou non. Elle peut être prolongée au-delà de la majorité de l'enfant. Cette obligation s'entend des besoins matériels essentiels de l'enfant (nourriture, vêtements, chauffage, logement, soins médicaux et chirurgicaux...) et des besoins d'ordre moral et intellectuel (frais de scolarité, de formation...). L'obligation d'entretien du parent à l'égard de son enfant est uniquement fondée sur l'existence d'un lien de filiation (voir la note 3 « Obligation d'entretien et obligation alimentaire »). Elle n'est pas liée à l'autorité parentale ni à la résidence ou au droit de visite. Ainsi, même le parent déchu de l'autorité parentale est débiteur d'une obligation envers son enfant dans la mesure où la filiation est établie.

2. LE PRINCIPE DE L'EXERCICE CONJOINT DE L'AUTORITE PARENTALE

Le code civil pose le principe de l'exercice conjoint de l'autorité parentale (article 372). La séparation est sans incidence sur l'exercice de l'autorité parentale qui reste dévolue aux deux parents conjointement (art. 373-2). Cet article ne distingue pas suivant le statut marital de ces derniers. Ce qui compte, c'est l'établissement de la filiation à l'égard des deux parents et la date de cet établissement⁸⁶.

Toutefois le Jaf peut décider d'attribuer l'autorité parentale à l'un des deux parents lorsque l'intérêt de l'enfant le commande (article 373-2-1).

En ce qui concerne les modalités d'exercice de l'autorité parentale et la CEEE, le Jaf peut, depuis 2002, être saisi non seulement par les parents mais aussi par des tiers ou par le ministère public (article 373-2-8 du code civil).

⁸⁶ Si l'un des parents reconnaît l'enfant plus d'un an après sa naissance alors que la filiation est déjà établie à l'égard de l'autre, seul ce dernier dispose en effet de l'exercice de l'autorité parentale (article 372 du code civil).

III. LES PROCEDURES APPLICABLES AUX COUPLES MARIÉS

On distingue, pour les couples mariés, quatre types de divorces :

- par consentement mutuel ;
- pour acceptation du principe de la rupture du mariage ;
- pour altération définitive du lien conjugal ;
- pour faute.

1. LES PROCEDURES EN CAS DE DIVORCE PAR CONSENTEMENT MUTUEL

Le divorce par consentement mutuel a été introduit dans le droit français par la loi de 1975⁸⁷. Il impliquait initialement le Jaf et permettait la présence d'un seul avocat commun aux deux époux.

Le principe du divorce par consentement mutuel est le suivant : les époux s'accordent sur le principe du divorce et sur l'ensemble de ses effets (modalités d'exercice de l'autorité parentale, résidence de l'enfant, le cas échéant droit de visite et d'hébergement, CEEE, prestation compensatoire, usage du nom de l'ex-conjoint, liquidation du régime matrimonial⁸⁸) dans le cadre d'une convention.

Avant l'entrée en vigueur de la loi justice du XXI^e siècle de 2016, la procédure était la suivante :

Les époux devaient établir une convention réglant toutes les conséquences du divorce tant patrimoniales (y compris la liquidation du régime matrimonial) qu'à l'égard des enfants. Cette convention était **obligatoirement soumise à l'homologation du juge aux affaires familiales**. Depuis la loi de 2004⁸⁹, il n'y avait plus qu'une audience unique des époux devant le juge (auparavant : deux comparutions étaient obligatoires devant le juge, séparées par un délai de réflexion minimal de trois mois). Le juge s'assurait du consentement des deux époux et vérifiait que les intérêts de chacun d'eux et des enfants soient suffisamment préservés dans la convention (article 252 code civil). Le ministère d'avocat était obligatoire, mais les deux époux pouvaient être représentés par le même avocat (article 250 code civil).

Les changements apportés par la loi justice du XXI^e siècle (de 2016) sont les suivants :

Le divorce par consentement mutuel se fait désormais en principe **sans passage devant le juge**, par convention entre les époux, contresignée par leurs avocats (l'article 229-1 du code civil précisant que les époux sont assistés « *chacun d'un avocat* ») et déposée au rang des minutes d'un notaire.

⁸⁷ Il avait cependant déjà été instauré par les révolutionnaires en 1792, mais ensuite aboli lors de la Restauration en 1816.

⁸⁸ On distingue trois régimes matrimoniaux : régime de la communauté réduite aux acquêts (par défaut, si pas de contrat de mariage ; les époux conservent séparément les biens qu'ils avaient avant le mariage, les biens acquis durant le mariage sont communs) ; régime de la séparation (dans ce cas, aucun régime matrimonial à liquider) ; régime de la communauté.

⁸⁹ Loi n°004-439 du 26 mai 2004 réformant le divorce.

Les époux ne peuvent plus choisir de faire homologuer leur accord par le Jaf. Inversement, l'intervention du Jaf n'est plus possible (article 229-2 du code civil) que dans deux cas :

- celui où au moins l'un des enfants mineurs du couple, informé par ses parents de son droit à être entendu par le juge, demande son audition par le juge ;
- celui où l'un des époux se trouve placé sous l'un des régimes de protection.

Dans le cas où l'enfant demande à être auditionné, son audition est de droit et sa demande ouvre alors la voie judiciaire du divorce par consentement mutuel quelle que soit la décision du juge sur la demande d'audition. Dans la mesure où le nombre de divorces dans lesquels l'enfant demande à être entendu est faible (25 enfants ont été auditionnés en 2015 sur 67 875 divorces par consentement mutuel prononcés⁹⁰), le divorce par consentement mutuel sans juge a vocation à devenir la règle.

S'il n'y a pas de demande d'audition d'enfant, chaque époux prépare un projet de convention prévoyant les conséquences du divorce avec son avocat. Elle est ensuite établie par acte sous seing privé contresigné par les avocats de chaque époux. Les avocats envoient la convention de divorce aux époux, qui doivent attendre quinze jours de réflexion pour signer la convention de divorce (article 229-4 du code civil). La convention de divorce est envoyée au notaire qui vérifie que toutes les rubriques listées par la loi (article 229-3 du code civil) sont renseignées et que le délai de réflexion de quinze jours à partir de l'envoi du projet de convention par l'avocat (article 229-4) a été respecté.

Les avocats veillent (en lieu et place du Jaf) à l'équilibre de la convention de divorce, ce qui justifie que chaque époux doive être assisté par son propre avocat. La circulaire du 26 janvier 2017 de présentation des dispositions en matière de divorce par consentement mutuel indique ainsi que⁹¹ : « *l'intervention d'un avocat auprès de chacune des parties a pour objet de garantir l'effectivité d'une négociation des clauses de la convention de divorce et de la prise en compte des intérêts de chacun des époux* ». ⁹² Le rôle du notaire est par contre limité à un contrôle purement formel de la convention de divorce.

Si les époux ne parviennent pas à trouver un accord sur l'ensemble des conséquences du divorce ou si l'un d'eux ne souhaite plus divorcer, le fait d'avoir tenté de régler leur différend par la voie amiable ne les empêche pas de saisir le juge aux fins de divorce contentieux (article 1148-2 du code de procédure civile) ; à l'inverse, les époux qui seraient engagés dans

⁹⁰ Chiffre 2015 cité par Sylvain Thouret, Le nouveau divorce par consentement mutuel ou le divorce sans juge, AJ fam. 2016, 568.

⁹¹ Circulaire du 26 janvier 2017 de présentation des dispositions en matière de divorce par consentement mutuel et de succession issues de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle et du décret n° 2016-1907 du 28 décembre 2016 relatif au divorce prévu à l'article 229-1 du code civil et à diverses dispositions en matière successorale NOR : JUSC1638274C.

⁹² La circulaire du 26 janvier 2017 prévoit également que chacun des avocats soit « *choisi personnellement par chaque époux, afin de garantir l'équilibre de la convention et le respect des intérêts de chacune des parties ainsi que de leurs enfants* ». « *Les avocats choisis ne peuvent pas exercer au sein de la même structure professionnelle afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts, ce qui résulte de l'article 7 du décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif aux règles de déontologie de la profession d'avocat, repris à l'article 4.1 du règlement intérieur national de la profession d'avocat* ».

une procédure contentieuse peuvent toujours, à tout moment de la procédure, divorcer par consentement mutuel (article 247 du nouveau code de procédure civile).

La convention de divorce a force exécutoire immédiate et a, dès son dépôt, des effets identiques à ceux d'un jugement de divorce⁹³. Les époux peuvent solliciter l'exécution forcée de la convention dès lors que celle-ci a été déposée au rang des minutes du notaire.

Si la convention n'est pas respectée :

- sur les aspects patrimoniaux (CEEE, prestation compensatoire, liquidation du régime matrimonial), l'un des époux peut recourir aux voies d'exécution de droit privé (huissier) ou au recouvrement par l'ODPF pour la CEEE ;
- sur les aspects non patrimoniaux (garde de l'enfant), on constate un manque de voies d'exécution : il faut souvent saisir de nouveau le Jaf. À noter que la loi de programmation pour la justice du 23 mars 2019 crée une amende civile versée au Trésor public pouvant aller jusqu'à 10 000 euros et, en dernier recours, la possibilité de concours de la force publique sur réquisition du procureur de la République. L'amende civile, comme l'astreinte, suppose une nouvelle décision du Jaf (art. 373-2-6 du code civil).

La révision de la convention de divorce par consentement mutuel ne peut se faire que par le Jaf (article 373-2-13 du code civil), même lorsqu'il n'y a pas eu passage initial devant le juge.

2. LES PROCEDURES EN CAS DE DIVORCE « CONTENTIEUX »

On distingue trois types de divorces « contentieux » :

- pour acceptation du principe de la rupture : les époux sont d'accord sur le principe du divorce et le juge statue sur ses conséquences ;
- pour altération définitive du lien conjugal : à la demande d'un des deux époux, après au moins deux années de cessation de la vie commune (durée réduite bientôt à une année) ;
- pour faute : à la demande d'un des époux, pour violation grave et répétée par l'autre époux des devoirs de la vie conjugale (infidélité, violences, manquement au devoir de secours), ce qui rend intolérable la poursuite de la vie commune.

Avant la loi de programmation et réforme de la justice de 2019, les caractéristiques communes de la procédure étaient les suivantes et la procédure s'organisait en quatre phases principales :

La requête en divorce : l'un des époux présente une **requête en divorce**, rédigée obligatoirement par avocat (l'époux qui demande le divorce doit donc recourir à un avocat dès la requête). Il n'y a pas besoin, à ce stade, de préciser le fondement du divorce (faute,

⁹³ Elle ouvre par exemple les mêmes droits en ce qui concerne le bénéfice de l'allocation de soutien familial ou de l'allocation de soutien familial différentielle ; la Caf qui a versé cette allocation, en lieu et place du parent débiteur défaillant, peut également recouvrer les sommes versées. Les pensions alimentaires et prestations compensatoires fixées par la convention de divorce bénéficient du même régime fiscal que celles fixées par un jugement de divorce.

altération, etc.). La requête fait, par contre, état des demandes de l'époux demandeur au titre des mesures provisoires.

La tentative de conciliation : elle a pour but d'amener les époux à s'accorder sur le principe du divorce (en signant, le cas échéant, un procès-verbal d'acceptation du principe de la rupture du mariage) et sur les mesures provisoires. Au stade de la conciliation, il est possible pour l'époux en défense de ne pas prendre d'avocat et donc de se présenter seul à cette première audience (article 1108 du Code de procédure civile)⁹⁴. Les époux sont reçus séparément, puis ensemble par le Jaf. Le Jaf peut demander à entendre l'enfant à tout moment, notamment durant la phase de conciliation. Il n'y a pas de règle écrite sur l'âge à partir duquel l'enfant peut être entendu. Le critère posé par la loi est celui du mineur « *capable de discernement* » (article 388-1) (voir la note 8 « Place et droit de l'enfant en cas de séparation »). La tentative de conciliation peut aboutir à un rapprochement des parties et à un choix de divorce par consentement mutuel ou par acceptation du principe de la rupture du mariage (cf. article 257-1), du fait des passerelles instaurées entre les types de divorces (et renforcées par la loi de 2004). Si la conciliation n'aboutit pas à un rapprochement, le Jaf autorise chacun des époux à assigner l'autre en divorce. Il peut prononcer des **mesures provisoires**, notamment pour régler la situation des enfants durant la procédure de divorce.

Depuis 2004, le juge peut, dans le cadre des mesures provisoires prises lors de la tentative de conciliation, **enjoindre aux époux de participer à une séance d'information sur la médiation et/ou leur proposer une médiation** (*art. 12, art. 255, 1° et 2° du code civil*) (voir la note 9 « La médiation familiale »).

L'assignation en divorce : l'époux le plus diligent assigne l'autre en divorce ; l'assignation doit être remise à l'autre époux **par voie d'huissier** ; cette assignation est le point de départ de l'instance en divorce ; les époux ont un délai de trente mois après l'ordonnance de non-conciliation pour assigner en divorce. L'époux qui assigne en divorce doit alors choisir le fondement de divorce. Il doit faire une proposition de règlement des intérêts pécuniaires et patrimoniaux. Le défendeur doit recourir à un avocat s'il n'en avait pas lors de l'audience de conciliation.

L'avocat de l'époux qui n'est pas à l'origine de la procédure de divorce adressera, par écrit, des conclusions en réponses. Le débat entre les avocats est alors ouvert.

Les audiences devant le Jaf

Les audiences de mise en état, intermédiaires entre l'assignation en divorce et l'audience de jugement, permettent au Jaf de prendre connaissance de l'ensemble des arguments des parties, de l'audition éventuelle de l'enfant, et des pièces communiquées. Lors de la dernière audience, l'audience de plaidoirie, les parties pourront exposer oralement leurs arguments et

⁹⁴ Alors que des mesures importantes (mesures provisoires) peuvent être prises lors de cette audience ; la présence d'un avocat lors de l'audience de conciliation est obligatoire cependant pour les divorces pour acceptation du principe de la rupture.

leurs prétentions⁹⁵, par l'intermédiaire de leurs avocats respectifs. Le jugement de divorce peut faire l'objet d'un appel.

L'étude d'impact du projet de loi de programmation pour la justice de 2019 note que « *la procédure de divorce (...) reste longue et complexe, voulue comme telle à l'origine afin d'inviter les époux à la réflexion avant de rompre leur lien conjugal* ».

La loi de programmation pour la justice de 2019, qui entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} septembre 2020, après publication d'un décret d'application, apporte un certain nombre de modifications à la procédure valable jusque-là **pour tous les « divorces contentieux »** :

Elle **supprime les phases de requête et de conciliation** ; la procédure débute directement par l'assignation en divorce par le demandeur ; à ce stade, il n'est plus nécessaire de préciser le fondement de la demande, qui pourra l'être en cours de procédure.

Elle **rend la constitution d'avocat d'emblée obligatoire** pour le demandeur mais aussi désormais pour le défendeur.

Elle fait désormais débiter la procédure par la première audience du Jaf, qui lui permet de voir s'il y a besoin de prendre des mesures provisoires et/ou si les parents s'engagent dans une médiation ; le Jaf peut prendre les mesures provisoires dès ce stade et peut, dans ce cadre, **proposer une mesure de médiation** auprès d'un médiateur familial.

La loi de 2019 change le mode de calcul du délai pour l'altération définitive du lien conjugal afin de ne pas pénaliser le parent qui n'aurait choisi ce fondement qu'en cours de procédure ; dans ce cas, le délai s'apprécie au jour du jugement, alors qu'auparavant c'était au jour de l'assignation. De plus, le délai caractérisant l'altération définitive du lien conjugal est réduit de deux ans à un an.

IV. LES PROCEDURES APPLICABLES AUX COUPLES NON MARIÉS

Les parents non mariés peuvent saisir le Jaf, en cas de désaccord entre eux sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et/ou sur la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (article 373-2-8 du code civil). La représentation par avocat n'est pas obligatoire pour cette procédure. Le juge statue alors sur ces aspects.

Les parents ont aussi la possibilité de s'entendre sur la base d'une convention. Celle-ci n'a cependant pas de force exécutoire en cas d'inexécution. Si la convention a pour seul objet de fixer la CEEE, ils peuvent s'adresser au directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales (Caf ou MSA) pour lui donner force exécutoire (voir la note 4 « Les missions de l'Aripa »). Ils devront en revanche passer devant le Jaf pour demander que soit conférée force exécutoire à toute convention portant sur un champ plus large que la seule CEEE et

⁹⁵ Cet exposé oral ne peut venir qu'au soutien des prétentions et moyens écrits. À ce stade de la procédure de divorce, postérieure à l'assignation, la procédure est en effet écrite. Les prétentions ou moyens qui seraient présentés à l'oral lors de la procédure de plaidoirie sans avoir été exposés dans les conclusions ne seraient pas recevables.

notamment s'agissant des modalités d'exercice de l'autorité parentale ainsi que pour donner force exécutoire à une convention modifiant le montant de la CEEE.

Le décret du 28 décembre 2016 a simplifié la procédure d'homologation, le Jaf peut désormais homologuer sans entendre systématiquement les parents (article 1143 du code de procédure civile).

Qu'il soit délivré par le Jaf ou par l'ODPF, le titre exécutoire fondé sur l'accord parental et portant sur les aspects de CEEE permet au parent créancier de demander l'allocation de soutien familial (ASF) en cas de défaillance du débiteur et d'obtenir le recouvrement par l'ODPF (voir la note 5 « L'allocation de soutien familial » et la note 4 « Les missions de l'Aripa »).

NOTE 8

PLACE ET DROITS DE L'ENFANT DANS LES PROCEDURES DE SEPARATION ET DIVORCE

Le droit de l'enfant mineur doué de discernement à être entendu dans toute procédure le concernant a été consacré par l'article 12 de la convention internationale des droits de l'enfant, ratifiée par la France le 7 août 1990, et transcrit dans le droit français par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale et dans la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance⁹⁶. Pour les divorces par consentement mutuel, depuis la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, non seulement l'enfant a le droit d'être entendu mais, en exerçant son droit à être entendu, il peut provoquer, en vertu de la loi, la saisine du juge aux affaires familiales et faire basculer ainsi la procédure vers un divorce par consentement mutuel judiciaire. Ce droit est cependant rarement exercé par l'enfant.

L'exercice du droit de l'enfant à être entendu implique un droit à en être informé par le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale. Ce sont les parents qui déterminent de ce que le discernement de l'enfant mineur entraîne la nécessité de l'informer de son droit à être entendu. Dans les procédures de divorces hors divorce par consentement mutuel sans juge, et en l'absence de définition par le droit d'un âge à partir duquel il pourrait y avoir présomption de discernement, ce point est laissé à l'appréciation du juge aux affaires familiales (Jaf) à la fois pour contrôler la décision prise par les parents d'informer ou non l'enfant et pour décider d'entendre ou non l'enfant qui veut exercer ce droit.

Dans le divorce par consentement mutuel sans juge, le seul « contrôle » sur ce point est celui des avocats respectifs des parents et du notaire dans le cadre de son contrôle formel de la convention au moment de son enregistrement. L'avocat doit s'assurer que les titulaires de l'autorité parentale ont informé l'enfant de son droit. Le notaire vérifie la présence des annexes, et vise notamment le formulaire signé et daté par chacun des enfants mineurs (C. pr. civ., art. 1145, al. 2).

I. DROIT DE L'ENFANT MINEUR A ETRE ENTENDU DEVANT LE JUGE

Le mineur capable de discernement a le droit d'être entendu dans toute procédure le concernant (article 388-1 du code civil et articles 338-1 à 338-12 du code de procédure civile).

Cette demande peut émaner non seulement du juge, à titre de mesure d'instruction, mais aussi du mineur lui-même ou de ses parents.

Lorsqu'il en fait lui-même la demande, son audition est **de droit**, depuis 2007⁹⁷, **pour le mineur** (âgé de moins de 18 ans, non émancipé), **sauf absence de discernement ou procédure ne le concernant pas**. Avant 2007, le juge pouvait refuser cette audition par une décision motivée. Depuis 2007, le juge **ne peut refuser** d'entendre l'enfant s'il répond à ces deux conditions.

Dans le cadre du divorce par consentement mutuel, depuis la réforme de ce dernier applicable à partir du 1^{er} janvier 2017, ce droit implique que le choix de l'enfant d'exercer ce droit provoque **la saisine du juge aux affaires familiales**. L'audition de l'enfant a alors pour conséquence la

⁹⁶ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

⁹⁷ Ibid.

requalification judiciaire de la procédure, et ce quelle que soit la décision du juge sur la demande d'audition.

En revanche, lorsque l'audition est sollicitée par un parent, elle n'est pas de droit. Dans le cas d'un conflit conjugal trop aigu, le souci de prémunir un enfant du conflit parental dont il a déjà subi des conséquences peut justifier le refus, par le juge, de la demande d'audition formée par l'un des parents⁹⁸.

Dans les deux cas (demande de l'enfant, demande d'un parent), le juge doit indiquer les **motifs du refus de l'audition** dans la décision ; ceux-ci peuvent être fondés notamment sur **l'absence de discernement ou le fait que la procédure ne concerne pas l'enfant**.

Dans le cas des divorces contentieux, la demande d'audition lorsqu'elle est présentée par l'enfant ou par ses parents, ou qu'elle est ordonnée par le juge, peut l'être à tout moment de la procédure.

1. LES PROCEDURES QUI CONCERNENT L'ENFANT

La circulaire de la Chancellerie en date du 3 juillet 2009 a établi une liste non exhaustive des procédures au sein desquelles l'enfant pouvait être entendu en application de l'article 388-1 du Code civil. C'est le cas des décisions quant aux modalités d'exercice de l'autorité parentale, à la fixation de la résidence de l'enfant et à l'aménagement d'un droit de visite et d'hébergement. En revanche, une incertitude porte sur « *l'audition de l'enfant au sein des procédures exclusivement relatives à la contribution des parents à l'entretien et à l'éducation de l'enfant* », comme le souligne le rapport sur « Audition et discernement »⁹⁹ financé par la mission de recherche droit et justice, La mission recommande que l'audition de l'enfant soit en principe écartée dans ce cas.

2. LE DISCERNEMENT DE L'ENFANT

Pour juger du discernement de l'enfant, le législateur n'a souhaité fixer ni âge minimum ni aucun critère. La Cour de cassation a par ailleurs jugé que l'âge ne pouvait être un critère suffisant pour refuser d'entendre un mineur (arrêt du 18 mars 2015 de la Cour de cassation) et l'âge figure, pour le juge, parmi un faisceau de critères qui comporte aussi ceux de maturité, degré de compréhension de l'enfant, faculté d'apprécier les situations, capacité à exprimer un avis réfléchi. Dans les faits, les pratiques des magistrats sont diverses quant à l'âge retenu. On peut estimer qu'en-deçà de 7 à 10 ans, rares sont les enfants qui sont entendus ; en revanche, ils le sont en général quand ils ont au-delà de 9 à 12 ans¹⁰⁰ et il y a une zone grise entre les deux bornes d'âge au sein de laquelle les pratiques de juges sont variables.

⁹⁸ Marc Juston, 2019, Audition actuelle de l'enfant devant le juge aux affaires familiales et déjudiciarisation, AJ fam., 117.

⁹⁹ Audition et discernement de l'enfant devant le juge aux affaires familiales, 55 recommandations pour améliorer la participation de l'enfant aux décisions judiciaires le concernant au sein de sa famille, rapport final d'une recherche réalisée sous la direction de Blandine Mallevaey, Recherche réalisée avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice, octobre 2018.

¹⁰⁰ Selon une étude réalisée par le ministère de la justice portant sur 6 042 décisions définitives, rendues en 2012 relatives à la résidence des enfants de parents séparés, aucun enfant de moins de 7

Âge et discernement de l'enfant

Le rapport sur l'Audition et discernement de l'enfant devant le juge aux affaires familiales remis en 2019 à la mission de recherche Droit et justice recommande de définir par la loi un seuil d'âge qui permette de présumer le discernement de l'enfant et que le rapport recommande de fixer à 10 ans¹⁰¹.

Le Défenseur des droits proposait dans son rapport 2013 consacré aux droits de l'enfant¹⁰² de reconnaître une présomption de discernement à tout enfant demandant à être entendu par le juge dans une procédure qui le concerne.

3. AVOCAT ET AIDE JURIDICTIONNELLE

Dans le cadre de son droit à être entendu, la loi prévoit que l'enfant peut choisir d'être entendu avec un avocat ; dans ce cas ou si le juge procède à la désignation d'un avocat, l'enfant bénéficie de droit de l'aide juridictionnelle¹⁰³¹⁰⁴.

4. L'AUDITION PAR LE JUGE

Les conditions dans lesquelles le juge entend l'enfant ne font pas l'objet d'un encadrement précis. Le principe est celui d'une audition directe de l'enfant par le juge lui-même. Ce n'est que « *lorsque son intérêt le commande* » que le juge peut préférer faire entendre l'enfant par un autre professionnel. Mais le juge dispose d'une marge d'appréciation et les pratiques sont différentes selon les juges¹⁰⁵.

ans n'a été entendu. Les enfants seraient plutôt auditionnés à partir de l'âge de 9 ans. Une étude menée par Isabelle Copé-Bessis et Anne Karila-Danziger, du barreau de Paris sur 256 arrêts rendus par 22 cours d'appel entre le 1^{er} juillet 2012 et le 30 juin 2013 est convergente : elle montre qu'en général, l'audition est réalisée lorsque les enfants ont plus de 7 ans, ce qui correspond à leur entrée en primaire et à l'apprentissage de la lecture et que certains juges ne souhaitent pas entendre les enfants avant leur entrée en 6^e (âge de 10-11 ans). Le magistrat Luc Briand estime, à partir de l'étude précédente, que trois tranches d'âge se distinguent nettement : « *pour les enfants dont l'âge est inférieur à 10 ans, le principe est le refus de l'audition par les juridictions. Pour ceux ayant 12 ans ou plus, les juges acceptent très largement au contraire de leur reconnaître une capacité de discernement. Enfin, les juridictions semblent très partagées lorsqu'il s'agit d'entendre les enfants âgés de 10 et 11 ans* », Luc Briand, 2014, dossier « Parole de l'enfant » : L'audition du mineur devant le JAF : examen des arrêts d'appel, AJ fam., 22.

¹⁰¹ La mission, estime en effet « *indispensable d'objectiver et de rationaliser l'évaluation du discernement de l'enfant afin de réduire le risque d'appréciation subjective du discernement et d'amenuiser les discordances de pratiques* ».

¹⁰² Défenseur des droits, L'enfant et sa parole en justice - Rapport 2013 consacré aux droits de l'enfant.

¹⁰³ Loi n° 91-647 du 10 juill. 1991, art. 9-1.

¹⁰⁴ L'accompagnement de l'enfant entendu en justice correspond à trois unités de valeur (soit 96 €), majorées d'une unité de valeur par audition supplémentaire décidée par le Jaf, dans la limite de trois majorations (Décret n° 91-1266 du 19 déc. 1991, art. 90).

¹⁰⁵ Marc Juston, 2019, AJ Famille, 117.

Le fait d'avoir un droit à être entendu ne confère pas pour autant à l'enfant la qualité de partie à la procédure. L'audition ne lui permet pas de faire des demandes quant aux conséquences du divorce et il ne peut contester les décisions prises après son audition.

Si l'enfant refuse d'être entendu, le juge doit apprécier le bien-fondé de ce refus, et notamment s'assurer que l'un des parents ne fait pas barrage à cette audition.

La loi prévoit qu'il est fait un compte rendu de cette audition, qui doit respecter l'intérêt de l'enfant et doit être soumis au respect du contradictoire (article CPC 338-12). Les modalités selon lesquelles cette dernière obligation est satisfaite semble être variable selon les juridictions (procès-verbal d'audition par un greffier, signé ou non par l'enfant, communication d'office ou non aux parties, transmission orale d'un compte-rendu aux parents lors d'une audience dédiée, etc.).

II. L'INFORMATION SUR LE DROIT A ETRE ENTENDU

L'article 338-1 du code de procédure civile prévoit expressément que **le mineur est « informé par le ou les titulaires de l'exercice de l'autorité parentale (parents, tuteur) de son droit à être entendu et à être assisté d'un avocat dans toutes les procédures le concernant »**.

Dans une procédure devant le juge (divorce contentieux, DCM avant le 1^{er} janvier 2017), le Jaf doit s'assurer que l'enfant a été informé de son droit à être entendu et à être assisté par un avocat. Il doit faire figurer cette information dans sa décision ainsi que, « *le cas échéant, du fait que l'enfant n'a pas souhaité faire usage de cette faculté. Le juge est garant que le droit de l'enfant à être entendu a été respecté* ». Dans le cadre d'un DCM sans juge, seule l'intervention des avocats et du notaire permet de garantir la mise en œuvre de ce droit. La convention sur laquelle les parents se mettent d'accord doit mentionner que le mineur a été informé par ses parents de son droit à être entendu par le juge et qu'il ne souhaite pas faire usage de cette faculté. L'enfant doit faire preuve de « *maturité et de compréhension au regard de l'objectif d'information de ce formulaire* » et son « *discernement devra faire l'objet d'une appréciation personnelle de la part des parents* » sur cette base (circulaire du 26 janvier 2017). L'arrêté du 28 décembre 2016 fixe le modèle de l'information délivrée aux enfants mineurs capables de discernement dans le cadre d'une procédure de divorce par consentement mutuel. Les parents doivent annexer ce formulaire signé par l'enfant à la convention de DCM dès lors qu'il est jugé par eux capable de discernement (Le 6^o de l'art. 229-3). Le formulaire indique notamment que l'enfant a compris que, suite à sa demande, un juge sera saisi du divorce de ses parents.

La circulaire de 2016 prévoit deux hypothèses pour l'enfant capable de discernement :

- soit il sait lire et le formulaire complète alors l'information dispensée par les parents ;
- soit il ne sait pas lire et il revient alors à ses parents de le lui lire et de lui expliquer les mentions en termes compréhensibles, en fonction de sa maturité.

En l'absence de discernement, aucun formulaire ne sera remis à l'enfant et les parents devront mentionner dans la convention que l'information n'a pas été donnée en l'absence de discernement de l'enfant mineur concerné.

Lorsque l'enfant est présumé capable de signer mais ne peut pas le signer (à cause d'un problème de santé), les avocats devront veiller à ce qu'apparaisse dans la convention que la signature du formulaire n'était pas possible.

Le défenseur des droits a considéré dans un rapport 2017¹⁰⁶ que la disposition relative à la possible audition de l'enfant, dans le cadre du DCM, « *ne tenait pas suffisamment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant* » du fait notamment qu'aucune autorité n'était chargée de vérifier que l'information avait été correctement donnée aux enfants concernés et qu'il était laissé aux seuls parents le soin d'apprécier le discernement de leur enfant¹⁰⁷.

Les cas où le droit de l'enfant à être entendu ne s'exerce pas :

Les partenaires ou concubins ainsi que les ex-époux peuvent organiser d'un commun accord et sans recours au juge les modalités de l'exercice de l'autorité parentale à l'égard de leurs enfants mineurs. Tant que l'accord subsiste, il n'y a point besoin d'intervention judiciaire. Ce n'est que lorsqu'ils souhaitent soumettre leur protocole d'accord à l'homologation du JAF pour le rendre exécutoire ou lorsqu'il y a conflit et recours au juge que le droit de l'enfant à être entendu dans la procédure intervient.

¹⁰⁶ Défenseur des droits 2017, rapport Droits de l'enfant en 2017, Au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant.

¹⁰⁷ <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rae-2017.pdf>

NOTE 9

LA MEDIATION FAMILIALE

La médiation familiale est apparue en France à la fin, des années 1980 comme un mode alternatif de résolution des conflits familiaux et comme outil d'aide à la coparentalité.

La possibilité pour le juge aux affaires familiales (Jaf) de proposer ou d'enjoindre à une médiation familiale est inscrite dans la loi depuis 2002¹⁰⁸.

La médiation familiale n'a pas de définition légale. Une définition est cependant donnée par le conseil national consultatif de la médiation familiale depuis 2002¹⁰⁹.

I. LES DIFFERENTES FORMES DE MEDIATION FAMILIALE

Si elle s'inscrit dans le cadre de la médiation ordinaire (dont le régime juridique a été défini à partir de 1995) et est en partie soumise au droit commun de la médiation, la médiation familiale dispose aussi d'un régime juridique propre. Elle prend plusieurs formes : conventionnelle, judiciaire et post-sentencielle.

1. LA MEDIATION FAMILIALE CONVENTIONNELLE

La **médiation conventionnelle** intervient soit de façon spontanée soit à la suite d'une orientation par la caisse des allocations familiales (Caf) ou le travailleur social ; elle est ainsi systématiquement proposée par le travailleur social de la Caf dans le « parcours séparation-coparentalité »¹¹⁰. Les personnes peuvent s'adresser librement et directement à un service de médiation familiale.

2. LA MEDIATION FAMILIALE JUDICIAIRE FACULTATIVE

La médiation familiale judiciaire prend deux formes distinctes :

- l'une facultative pour le Jaf, en cours de procédure ;
- l'autre qui s'impose au Jaf et intervient préalablement à sa saisine.

Pour sa **forme judiciaire facultative**, la médiation familiale s'inscrit dans le cadre du rôle général de conciliation du juge aux affaires familiales (Jaf) en matière d'autorité parentale (il n'y a pas d'autre limite au recours par le Jaf à la médiation familiale que la tâche qui lui incombe

¹⁰⁸ Loi n°2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale ; le principe d'une médiation judiciaire avait été reconnu dès 1995 (loi n° 95-125 du 8 février 1995 et décret n° 96-652 du 22 juillet 1996 et art 131-1 et suiv. du CPC) : « *Le juge, saisi d'un litige, peut, après avoir recueilli l'accord des parties, désigner une tierce personne afin d'entendre les parties et de confronter leurs points de vue pour leur permettre de trouver une solution au conflit qui les oppose* ».

¹⁰⁹ « *La médiation familiale est un processus de construction ou de reconstruction du lien familial axé sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparation dans lequel un tiers impartial, indépendant, qualifié et sans pouvoir de décision – le médiateur familial – favorise, à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et dans son évolution.* »

¹¹⁰ C'est-à-dire l'offre de service et d'information en direction des parents confrontés à une séparation déployée par la branche famille.

de faciliter la recherche par les parents d'un exercice consensuel de l'autorité parentale¹¹¹) et dans le cadre des articles 373-2-10 et 255 du code civil (introduits respectivement par les lois du 2 mars 2002 relative à l'autorité parentale et du 26 mai 2004 relative au divorce). Ces deux lois ont introduit la **possibilité pour le juge, en cours de procédure de divorce ou de séparation de parents non mariés**, de proposer une mesure de médiation familiale aux parents ou de leur enjoindre de rencontrer un médiateur familial afin qu'il les informe sur la médiation (articles 255 al 2 et 370-2-10).

La médiation familiale ordonnée vaut obligation de se rendre à un entretien d'information préalable qui est attestée par la remise d'une attestation de présence au couple. Le juge peut désigner un médiateur familial pour procéder à la médiation.¹¹² Les parents ne sont, en revanche, pas tenus de suivre les séances de médiation proprement dites. Le principe de la médiation familiale est celui de la libre adhésion des personnes. Aucune sanction n'est prévue en ce sens et le Jaf ne dispose d'aucun moyen de contrainte. De plus, depuis 2016¹¹³, il ne peut plus prononcer une telle injonction de médiation dans les cas où des violences ont été commises par l'un des parents sur l'autre parent ou sur l'enfant (article 373-2-10).

L'injonction du juge peut se faire par courrier par le **mécanisme dit de la double convocation**¹¹⁴. Les parties sont alors convoquées devant un médiateur avant la tenue de l'audience devant le Jaf. Les personnes reçoivent donc en même temps deux convocations : l'une à une médiation ordonnée par le juge, l'autre à l'audience. Il est indiqué aux parties le nom du médiateur familial ou de l'association de médiation familiale désigné et les lieux, jour et heure de la rencontre. Il leur est en outre rappelé la date de l'audience à laquelle l'affaire sera examinée¹¹⁵. Lors de cette audience, le juge homologue le cas échéant l'accord intervenu ; en l'absence d'accord ou d'homologation, il tranche le litige.

3. LA MEDIATION FAMILIALE JUDICIAIRE OBLIGATOIRE

Ces cas de médiation familiale judiciaire facultatifs pour le juge ont été complétés en 2011¹¹⁶, puis en 2016¹¹⁷, par une tentative de médiation familiale imposée par le législateur. Cette **tentative de médiation familiale préalable obligatoire (TMFPO) s'impose tant au Jaf qu'aux personnes et se situe en préalable à la saisine du Jaf pour une demande de**

¹¹¹ Sauf violence depuis 2016 dans le cadre de la TMFPO.

¹¹²

https://www.courdecassation.fr/publications_26/bulletin_information_cour_cassation_27/hors_serie_2074/mediation_8925.html#ANNEXE%209

¹¹³ Loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

¹¹⁴ Prévu par le décret n°2010-1395 du 12 novembre 2010 relatif à la médiation et à l'activité judiciaire en matière familiale et pris en application du troisième alinéa de l'article 373-2-10 du code civil.

¹¹⁵ Si la date fixée pour l'audience n'est pas suffisante pour permettre à la médiation familiale d'aller à son terme, l'affaire peut être renvoyée pour permettre la poursuite de la médiation.

¹¹⁶ Article 15 de la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

¹¹⁷ Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 portant modernisation de la justice du XXI^e siècle qui reprend (article 7) l'expérimentation dans quasiment les mêmes modalités mais sur un nombre de TGI plus important : Bordeaux et Arras pour l'expérimentation issue de la loi de 2011 (arrêté du 31 mai 2013) ; 11 TGI pour l'expérimentation issue de la loi de 2016 (arrêté du 16 mars 2017).

révision d'accord. Cette tentative reste pour l'heure expérimentale, uniquement dans onze juridictions. L'obligation prévaut pour toute **saisine d'un Jaf uniquement en révision, pour des questions liées à l'autorité parentale** (lieu de résidence habituelle du ou des enfants, droit de visite et d'hébergement ou autres décisions relatives à l'exercice de l'autorité parentale pouvant être reprises par un Jaf) ou à la **pension alimentaire**. Les deux textes de 2011 et 2016 prévoient des exceptions similaires. La loi de 2016 prévoit ainsi que l'obligation est levée :

- en cas de demande conjointe des deux parents pour solliciter l'homologation d'un accord ;
- si l'absence de recours à la médiation familiale est justifiée par un motif légitime (ce dernier sera apprécié par le juge et peut concerner par exemple l'éloignement géographique, le fait qu'un parent soit détenu, une maladie, etc.);
- si des violences ont été commises par l'un des parents sur l'autre parent ou sur le ou les enfants.

La loi de 2016 ne reprend pas en tant que telle l'exception prévue dans la loi de 2011 où la tentative de médiation familiale risque, compte tenu des délais dans lesquels elle est susceptible d'intervenir, de porter atteinte au droit des intéressés d'avoir accès à un juge dans un délai raisonnable, mais elle fait partie des motifs légitimes.

L'obligation de TMFPO emporte qu'en l'absence de tentative de médiation familiale, la requête sera irrecevable. À la différence de la médiation familiale judiciaire, la tentative de médiation familiale, si elle ne contraint pas les parties à aboutir à un accord, les contraint à assister à un premier entretien d'information sur la médiation ainsi qu'à un premier entretien au moins de médiation.

L'introduction récente du **divorce par consentement mutuel sans juge, qui est désormais très majoritaire dans les divorces par consentement mutuel, a restreint aux divorces contentieux (sauf exceptions) le champ de la médiation familiale judiciaire**. Les parties restent néanmoins libres d'opter pour une médiation familiale conventionnelle.

4. LA MEDIATION FAMILIALE POST-SENTENCIELLE

Une dernière forme de médiation a été prévue par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (article 2) : la **médiation post-sentencielle** qui permet de ne pas restreindre la médiation familiale judiciaire à une instance en cours et à la permettre une fois même que l'instance est terminée

Une médiation familiale peut alors être ordonnée d'office par le Jaf avec l'accord des parties ou sur demande des parties dans la décision statuant définitivement sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale. Elle peut être décidée lorsque le différend parental demeure vif en fin de procédure et laisse craindre des difficultés d'exécution des modalités d'exercice de l'autorité parentale. La médiation post-sentencielle n'a pas pour objectif de fixer ou de modifier les modalités de résidence du ou des enfants, ou du droit de visite et d'hébergement du parent qui n'a pas la résidence habituelle du ou des enfants, celles-ci résultant de la décision elle-même. En revanche, elle vise à favoriser l'exécution amiable de la décision

statuant sur ces modalités d'exercice de l'autorité parentale, et, le cas échéant, de faciliter les adaptations qui s'avèrent nécessaires en pratique dans la durée¹¹⁸.

II. CONDITIONS D'EXERCICES DE LA PROFESSION ET CHOIX DU MEDIATEUR

La profession de médiateur familial a été progressivement encadrée et le diplôme d'Etat de médiateur familial est règlementé par les articles R 451-66 et suivants du code de l'action sociale et des familles. Pour autant, l'absence de détention de ce diplôme n'empêche pas l'exercice de la profession conformément au code de procédure civile. En cas de médiation familiale conventionnelle, le médiateur familial doit ainsi posséder, « *par l'exercice présent ou passé d'une activité, la qualification requise eu égard à la nature du différend ou justifier, selon le cas, d'une formation ou d'une expérience adaptée à la pratique de la médiation* » (art. 1533 2° du code de procédure civile). En cas de médiation familiale judiciaire, il doit « *justifier, selon le cas, d'une formation ou d'une expérience adaptée à la pratique de la médiation* » (art. 131-5 du C.P.C) et être inscrit sur une liste établie par chaque cour d'appel (article 8 de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle et décret n° 2017-1457 du 9 octobre 2017).

Dans le cas de la médiation familiale judiciaire, le médiateur familial doit être choisi par les parties parmi ceux inscrits sur une liste établie par la cour d'appel du ressort du litige devant laquelle il devra prêter serment sauf s'il exerce une profession juridique ou judiciaire réglementée (décret n° 2017-1457 du 9 octobre 2017 relatif à la liste des médiateurs auprès de la cour d'appel). Dans les autres cas, les parties sont libres de choisir le médiateur familial, que ce dernier exerce comme salarié rémunéré de services conventionnés par le comité départemental des services aux familles ou comme professionnel libéral.

III. LE COUT ET LE FINANCEMENT DE LA MEDIATION FAMILIALE

Dans les services non conventionnés, les honoraires du médiateur familial sont libres et communiqués lors du premier contact. Dans les services conventionnés (qui représentent la majorité de l'offre de médiation sur le territoire¹¹⁹), un barème national établi par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et progressif en fonction des revenus de chaque personne est appliqué.

En contrepartie de l'application du barème national¹²⁰, les services conventionnés de médiation familiale bénéficient d'une aide au fonctionnement (prestation de service) délivrée par la Caisse des allocations familiales (Caf). Celle-ci couvre 75 % des frais de fonctionnement des services de médiation familiale, déduction faite des participations familiales et des montants d'aide juridictionnelle, dans la limite d'un prix plafond déterminé par la Cnaf (84 758 €

¹¹⁸ http://www.justice.gouv.fr/art_pix/dacs_ann12_execution_decisions_matiere_familiale.pdf

¹¹⁹ Catherine Tasca et Michel Mercier, 2014, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la justice familiale, n° 404, Sénat session ordinaire de 2013-2014.

¹²⁰ Et de l'application d'un certain nombre de règles (un diplôme d'État est par exemple nécessaire pour les médiateurs travaillant dans les services conventionnés).

par ETP au 1^{er} janvier 2017). Elle a vocation à couvrir les médiations familiales conventionnelles ainsi que les médiations judiciaires hors celles prises en charge par l'aide juridictionnelle (AJ). La prestation de service Caf n'intervient pas, en effet, dans le financement des médiations familiales lorsqu'elles sont prises en charge par l'aide juridictionnelle. Le coût de la médiation familiale est alors pris en charge par l'État, le bénéficiaire de l'AJ ne paie pas de participation familiale et la prestation de service de la Caf n'intervient pas. L'aide juridictionnelle était accordée dans 12,2 % des procédures judiciaires en 2016 et intervenait en cas de médiation familiale ordonnée par le juge ou en cas de saisine du juge aux fins d'homologations d'un accord.

La prestation de service délivrée par la Caf prend en charge les séances de médiation familiale qui ne sont pas couvertes par l'AJ. Elle prend aussi en charge, depuis 2018¹²¹, le premier entretien préalable de médiation familiale, qui n'est pas facturé aux familles et qui n'est pas pris en charge par l'aide juridictionnelle.

La participation familiale va de 2 € minimum par séance de médiation familiale à 131 € maximum dans le cadre de la prestation de service.

Nouveau barème Caf applicable à compter du 3 avril 2018 pour la médiation dans le cadre d'un service de médiation conventionné

Revenu R	Base tarif	De	A
R < RSA socle	2 €	2 €	2 €
RSA socle < R < Smic	5 €	5 €	5 €
Smic < R < 1550	5€ + 0,3% R	8 €	10 €
1551 < R < 2000	5€ + 0,5% R	13 €	15 €
2001 < R < 2500	5€ + 0,8% R	21 €	25 €
2501 < R < 3800	5€ + 1,2% R	35 €	51 €
3801 < R < 5300	5€ + 1,5% R	62 €	85 €
R > 5301	5€ + 1,8% R	100 €	131€ max

Pour les cas relevant de l'aide juridictionnelle, le médiateur familial doit présenter un rapport exposant les termes de l'accord et les diligences effectuées (par exemple le nombre de rendez-vous)¹²². Le montant maximum de sa rétribution est fixé à :

- 512 € hors taxes lorsque toutes les parties bénéficient de l'aide juridictionnelle ;
- 256 € hors taxes pour chaque partie bénéficiant de l'aide juridictionnelle, dans la limite de 512 € hors taxes pour l'ensemble des parties bénéficiant de l'aide juridictionnelle¹²³.

¹²¹ Conformément au nouveau référentiel national de financement partenarial des services de médiation familiale applicable depuis le 3 avril 2018.

¹²² Ce rapport ne doit néanmoins pas entrer en contradiction avec l'obligation de confidentialité qui s'impose au médiateur. Il ne doit donc pas révéler le contenu des entretiens.

¹²³ La médiation familiale donne également lieu à majoration de l'AJ au profit de l'avocat lorsque le juge ordonne une mesure de médiation, le nombre d'UV correspondants a alors été porté à quatre ; en cas

La branche Famille consacrait, en 2017, 20 millions d'euros à la médiation familiale. La COG État-Cnaf 2018-2022 prévoit que le budget passera à 30 millions d'euros en 2022, soit une hausse de 8 % par an. La branche famille finançait, au 1^{er} janvier 2016, 72 % du budget médiation familiale, l'État 9 %, les collectivités territoriales 10 % et les familles 6 %.

Le budget de la médiation familiale devrait être impacté par la possibilité pour les juges de prévoir des médiations post-sentencielles, selon que les Jaf s'en saisiront massivement ou non. Il en est de même si la généralisation de la TMFPO était décidée.

IV. DEROULEMENT DE LA MEDIATION FAMILIALE

La médiation familiale ne s'engage que lorsque les deux personnes sont présentes et ont donné leur accord.

Le processus de médiation familiale comprend une phase préalable, consistant en un entretien d'information préalable, et une phase de médiation familiale proprement dite avec un nombre de séances variables. Il y a une certaine déperdition entre la phase d'entretien préalable et les mesures de médiation familiale proprement dites et le taux de poursuite après entretien préalable serait plus élevé pour les entretiens d'origine spontanée que pour les entretiens sur injonction du juge selon le rapport IGAS/IGF/IGSJ de 2016 (annexe 6, p 3).

Les séances de médiation familiale sont d'une durée de 1h30 à 2 heures environ. La médiation familiale est conçue comme limitée dans le temps, pour une durée initiale en de trois mois généralement, renouvelable notamment à la demande du médiateur. Le nombre d'entretiens est en moyenne de 2,6 hors entretiens d'information préalable¹²⁴ et varie selon la situation et les sujets abordés : résidence des enfants, contribution financière à leur entretien, droit de visite... Des règles s'imposent aux personnes tout au long du processus (régularité, non-agression, volonté de rechercher un compromis, engagement financier). Le médiateur familial doit interrompre le processus de médiation familial si ces règles ne sont pas respectées ou s'il constate des situations d'emprise, de non libre consentement ou de violence. Il est soumis à des règles déontologiques (impartialité, confidentialité, neutralité).

La médiation familiale est dite terminée lorsqu'il n'y a plus de séance prévue. Elle aboutit ou non à un accord. L'accord est total ou partiel, il est écrit ou oral. Le rapport IGF/IGAS/IGSJ de 2016 sur la création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires¹²⁵ s'interrogeait sur l'intérêt de comptabiliser des accords oraux (annexe 6, p 4), ce qui paraît important aux yeux des professionnels de la médiation.

de saisine d'un juge pour homologation d'un accord à l'issue d'une médiation conventionnelle (8 UV). Pour ce dernier cas, le nombre d'UV correspondant est cependant à comparer avec le nombre d'UV correspondant à une procédure classique, qui est beaucoup plus élevé.

¹²⁴ Cnaf, Atlas de la médiation familiale 2016.

¹²⁵ IGAS/IGF/IGSJ, 2016, Création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires, sep 2016.

En cas d'accord, il ne vaut pas titre exécutoire. Les personnes peuvent demander au Jaf de l'homologuer. Il aura dans ce cas la même force qu'un jugement. Si la médiation familiale n'aboutit pas, il appartient au juge, à terme, de trancher le conflit.

À noter que le droit du mineur à être entendu tel qu'il résulte de l'article 388-1 du code civil est organisé dans le seul cadre des procédures judiciaires et ne s'applique pas *a priori*, tel qu'il est défini dans le droit civil, au cadre amiable et donc au processus de médiation familiale. Il ne joue donc qu'à l'issue de la médiation conventionnelle, au moment où l'homologation est demandée au Jaf. Par ailleurs, l'enfant serait relativement absent de la pratique dominante des médiateurs familiaux en France¹²⁶.

V. LES SERVICES DE MEDIATION FAMILIALE

L'offre de services de médiation familiale conventionnés est variable sur le territoire.

On comptait, en 2017, 266 services de médiation conventionnés et ayant bénéficié de la prestation de services (contre 240 en 2012). Ils emploient 392 médiateurs familiaux exprimés en ETP, ce qui représente en moyenne 3,62 ETP par département couvert. Des départements sont très peu couverts (Somme, Ardennes...). Le plus couvert est celui du Pas de Calais. Le nombre moyen d'ETP par service s'établit à 1,47 ETP en 2017¹²⁷. L'activité de médiation familiale est donc répartie sur de nombreuses structures de petite taille. En 2017, environ 89 000 entretiens d'information ont été menés (contre 68 260 en 2014) auprès de près de 107 000 personnes. De même, environ 54 000 séances de médiation familiale ont été dispensées (contre 49 000 en 2014).

La COG État-Cnaf 2018-2022 prévoit la création de 150 ETP de médiateur familial supplémentaires sur la période.

VI. ÉLÉMENTS D'ACTIVITE ET DE RESULTATS DE CES SERVICES (HORS TMFPO)¹²⁸

Le non-recours à la médiation familiale apparaît globalement très élevé (3 % des affaires devant le juge seulement donnent lieu à une médiation)¹²⁹. Ce niveau de non-recours est à mettre sur le compte d'une méconnaissance de la médiation familiale et d'une inadéquation du dispositif dans les cas de conflits importants entre les parents¹³⁰.

La majorité des entretiens d'information préalable (62 %) et des médiations terminées (64 %) se situe dans le cadre d'une médiation conventionnelle. Parmi l'ensemble des mesures

¹²⁶ Ganancia D., 2019, L'écoute de l'enfant dans la médiation des parents, AJ fam 120, 20 mars.

¹²⁷ Cnaf, Atlas de la médiation familiale 2017.

¹²⁸ *ibid.*

¹²⁹ Mathivet A. et Saint-Macary, 2015, Le non-recours à la médiation familiale. L'inadéquation du dispositif à certaines situations de séparations conjugales, *Politiques sociales et familiales*, n°119, p. 31-40.

¹³⁰ *Ibid.*

terminées, près de 85 % ont duré moins de six mois, et environ 59 % ont duré moins de trois mois. Par ailleurs, les médiations familiales judiciaires tendent à être souvent plus longues que les médiations familiales conventionnelles.

Plus des trois quarts des médiations familiales terminées auraient contribué à apaiser le conflit. 64 % ont abouti à un accord amiable en 2017 : 33 % par écrit et 31 % à l'oral. Les résultats de la médiation familiale conventionnelle sont légèrement supérieurs à ceux de la médiation judiciaire : respectivement 68 % aboutissant à accord (37 % à accord écrit et 31 % à accords oraux) contre 56 % (27 % à accords écrits et 29 % à accords oraux). À noter également que 10 % des médiations n'auraient débouché sur aucun accord mais auraient tout de même permis une avancée significative dans l'apaisement du conflit selon les médiateurs familiaux. Les parents semblent globalement satisfaits de cette démarche puisque 76 % d'entre eux affirment qu'ils s'engageraient à nouveau dans un processus de médiation familiale s'ils rencontraient de nouveau des difficultés.

On constate dans la période récente une tendance à la diminution des médiations familiales judiciaires, sans qu'il soit possible en l'état de les lier à l'instauration du divorce sans juge : en 2017, 7 353 médiations judiciaires ont été ordonnées pour 7 480 en 2016 et 7 566 en 2015¹³¹.

VII. RECOURS ET RESULTATS DE LA MEDIATION FAMILIALE DANS LE CADRE DE LA TMFPO (PREMIERS RESULTATS)

L'évaluation de la TMFPO est conduite par le Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (Sadjav) du ministère de la Justice¹³². Les premiers retours sur le fonctionnement de la TMFPO proviennent notamment d'une enquête menée auprès des médiateurs exerçant dans le ressort des onze juridictions pilotes. Ces informations doivent cependant être interprétées avec précaution en raison de leur caractère purement déclaratif pouvant biaiser les réponses. En outre, ces résultats ne portent que sur une année (l'année 2018) alors que, selon le Sadjav, seule une évaluation portant sur deux années pleines de mise en œuvre permettra d'apprécier réellement l'impact de la TMFPO.

Compte tenu de ces limites, l'expérimentation a cependant donné lieu à des premiers résultats intéressants avec des taux de poursuite en médiation et d'accord satisfaisants par rapport à la médiation familiale classique (judiciaire facultative, et conventionnelle).

¹³¹ Source : Cnaf, Questionnaire d'activité annuel des services de médiation familiale ayant perçu une PS.

¹³² Environ 9 500 fiches remplies (dossiers terminés) par des médiateurs, ainsi que des retours de TGI, en 2018. Sur les 9 500 fiches, 60 % rentraient dans le cadre de la TMFPO, 33 % dans le cadre d'une médiation conventionnelle et 7 % dans le cas d'une médiation judiciaire ordonnée par le juge.

Taux de poursuite et taux d'accord comparés entre médiation familiale classique et TMFPO

	Poursuite de la médiation ¹³³
MF judiciaire facultative	52 %
MF conventionnelle	44,8 %
TMFPO	49 %

	Accord	Dont accord écrit	Dont accord oral	Pas d'accord	Total
MF judiciaire facultative	56 %	29 %	27 %	44 %	100 %
MF conventionnelle	67 %	36 %	31 %	33 %	100 %
TMFPO	53 %	30 %	23 %	47 %	100 %

Source : Sadjav, enquête 2018 auprès de médiateurs participants à l'expérimentation TMFPO.

Pour ce qui concerne la fragilité des accords de TMFPO (accord partiel/accord total ; accord total/partiel), les résultats de la TMFPO sont également satisfaisants par rapports à ceux de la médiation familiale classique.

Du point de vue des acteurs de la médiation, les fédérations nationales de médiateurs (Fenamef et APMF) et l'Unaf, si elles avaient pu craindre au démarrage de l'expérimentation des surcharges importantes pour les médiateurs au détriment du reste de leur activité conventionnelle, font remonter que l'ensemble des acteurs s'est mobilisé et que ce dispositif présente des résultats intéressants, mais contrastés, en termes de taux d'accord obtenus et de durabilité des accords. Le dispositif aurait également permis d'amener vers la médiation familiale un public nouveau et d'en diffuser la culture. Un risque de tension demeure avec les activités de médiation traditionnelle en cas de généralisation de l'expérimentation, avec une augmentation de la charge de travail pour les professionnels de la médiation familiale, médiateurs mais aussi secrétariats.

Du point de vue administratif judiciaire, la TMFPO semble également avoir alourdi, au-delà du travail de suivi de l'expérimentation nécessitant des remontées d'information importantes, la charge de travail des greffes des affaires familiales qui doivent trier les dossiers relevant de la TMFPO, charge de travail supplémentaire évaluée entre 0,1 et 0,5 ETP selon les juridictions (estimations Sadjav). Enfin, le manque d'information des parties pourrait entraîner un risque significatif d'irrecevabilité, selon les informations données par le Sadjav.

Le rapport Igas/IGF/IGSJ de 2016¹³⁴ se faisait l'écho (dans annexe n°6 « pistes de développement du recours à la médiation ») d'une certain nombre d'inquiétudes quant au risque que l'étape de médiation « *retarde le recours nécessaire au juge* », qu'elle fasse de la médiation un « *substitut trop systématique au recours du juge* », ce qui pourrait « *conduire à la dissocier de la globalité de l'offre de service de la branche famille* » et une qu'une

¹³³ C'est-à-dire qu'à l'issue de l'entretien préalable, les parties décident de poursuivre le processus de médiation avec le médiateur.

¹³⁴ Igas/IGF/IGSJ, 2016, Création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires, septembre.

« coloration excessivement judiciaire de l'outil médiation familiale pourrait entraîner un moindre recours aux médiations spontanées », particulièrement efficaces.

Étude qualitative dédiée à l'évaluation de la TMFPO par les familles et les professionnels de la médiation familiale

Avril-juillet 2019. Camille Arnodin, consultante, missionnée par l'Unaf pour mener une étude sur l'impact de l'expérimentation de TMFPO pour les familles et les professionnels.

Méthodologie :

23 entretiens individuels d'une durée moyenne de 30 minutes auprès de parents et une vingtaine d'entretiens de professionnels de la médiation et d'acteurs judiciaires ont été réalisés dans quatre départements qui participent à l'expérimentation de la TMFPO (Essonne, Ile et Vilaine, Cotentin, La Réunion).

La perception du dispositif de la TMFPO par les parents :

Dans le cadre d'un divorce, le monde judiciaire est assez mal perçu. Après une longue attente pour avoir accès au juge, les parents interrogés trouvent en général que le jugement au tribunal est expéditif, ce qui peut être parfois douloureux pour les familles. Mis à part pour les individus les plus précaires qui se sentent protégés par eux, le rôle des avocats est également mal compris, leur coût est jugé excessif.

Au contraire, le monde de la médiation est perçu beaucoup plus positivement.

« *On ne peut pas discuter par intermédiaire d'avocats : ils sont là pour faire débat, essayent d'ouvrir les plaies, pas là pour soigner, alors que la médiation c'est une prise de parole équitable, la médiatrice peut proposer des solutions* » (père, Rennes).

« *On peut dire ce qu'on veut en médiation, au tribunal c'est que les avocats qui parlent* » (mère, St Denis de la Réunion).

La TMFPO a un double objectif de désengorgement des tribunaux et de facilitation du dialogue entre les parents dans un contexte difficile. Ce double objectif est souvent bien compris par les parents.

La médiation a de nombreux avantages aux yeux des parents interrogés. Reprendre le dialogue avec l'ancien(ne) conjoint(e) est l'avancée principale que permet la médiation familiale.

« *On arrive quand même à dialoguer alors qu'avant ce n'était pas possible* » (mère, Cherbourg).

« *Éclaircir des points, ouvrir le dialogue avec l'autre parent dans un endroit neutre et avec une tierce personne en face qui permet d'avoir un débat plus apaisé, plus réfléchi que quand on est seul à seul* » (père, Évry).

D'un côté, la médiation permet une compréhension mutuelle et elle permet aussi, d'un autre côté, de placer l'intérêt de l'enfant au premier plan, ce qui favorise la possibilité pour les parents de s'accorder sur certains points. Renouer le dialogue a un impact positif sur la vie des enfants (des répercussions sur la santé, l'école...).

« [La médiatrice] a bien insisté que c'était important que je puisse m'exprimer pour le bien être de notre fille. Que lui comprenne que mes demandes ne sont pas contre lui mais pour notre fille » (mère, Évry).

Évaluer la réussite d'une TMFPO dépend parfois simplement du ressenti des parents. Un processus de médiation qui s'est enclenché, sans même qu'il n'y ait eu d'accord final, est considéré comme une réussite par certains parents.

« Même si la finalité n'est pas positive, ça ne peut aboutir qu'à du mieux parce qu'on peut dialoguer, pas comme au tribunal où votre vie et celle de vos enfants sont réglées en dix minutes pour les dix ans à venir » (père, Rennes).

Néanmoins des limites à la TMFPO apparaissent. En effet, parfois le dialogue n'est pas possible entre les parents, ils peuvent ne pas être prêts à la médiation ou avoir tendance à rester sur leurs positions, ce qui peut engendrer de la frustration.

« Chez le juge, cela aurait été papier contre papier, alors que là échec total » (père, Rennes).

Parfois la TMFPO « dysfonctionne », est inadaptée, et peut créer des situations de « violences psychologiques » qui risquent d'empirer la situation. C'est par exemple le cas lorsque l'un des parents domine l'autre sans que cela soit forcément évident au premier abord, ce qui crée un contexte défavorable à la médiation. Une forme de violence est donc imposée par l'institution.

« Forcer à ce protocole, c'est raide ! C'était me jeter dans la gueule du loup ! » (mère, Rennes).

Parfois aussi des parents ne souhaitent pas une révision du jugement mais bien l'application du jugement décidé en première instance (à cause du non-respect du jugement par l'une des parties).

Au final, le caractère obligatoire a permis de faire connaître la médiation familiale à plusieurs personnes qui en ont bénéficié.

« Si ce n'était pas obligatoire, on ne se serait jamais retrouvé en médiation, et du coup on n'en serait pas là aujourd'hui, avec ma fille » (père, Cherbourg).

Toutefois, son fonctionnement est parfois difficile voire douloureux pour certaines personnes dont la relation avec l'ex-partenaire est déséquilibrée. Enfin, faire payer un service qui est, par essence, obligatoire suscite de l'incompréhension chez les personnes interrogées.

Partant de ce constat, les parents souhaiteraient que le greffe les aide davantage dans la compréhension et la lisibilité du processus de la TMFPO. Ils sont nombreux à regretter le manque d'informations à son propos.

« Je ne savais pas trop au départ de quoi il s'agissait... je ne comprenais pas l'intérêt, et en plus c'est pas clair au départ, l'info pas facile à obtenir » (père, Évry).

Des problèmes de disponibilité des services de médiation saturés sont également apparus, ce qui rallonge parfois les délais de procédures.

NOTE 10

LES ESPACES DE RENCONTRE

Cette note est composée d'une synthèse, suivie d'un développement plus détaillé des différents points abordés.

I. SYNTHÈSE

Les espaces de rencontre (ER) sont nés d'initiatives militantes à partir des années 1980. Les ER pour le maintien des relations enfants-parents sont des lieux d'accès au droit permettant, dans l'intérêt de l'enfant, l'exercice du droit de visite, la remise de l'enfant à l'autre parent, ou la rencontre entre l'enfant, ses parents, ses grands-parents ou ses proches dans un espace neutre, transitoire et autonome, encadré par des professionnels qualifiés.

L'objectif principal des ER est de maintenir ou rétablir les liens entre les parents et leurs enfants dans des situations particulièrement difficiles après une séparation (en particulier lorsque l'exercice d'un droit de visite est conflictuel ou présente des difficultés), ou lors de situations spécifiques (problématiques de santé mentale, alcoolisme, toxicomanie, sans-abrisme, etc.). L'objectif à terme est que les rencontres puissent ensuite continuer librement, sans avoir besoin de passer par un lieu médiatisé.

Les ER figurent dans le code civil depuis 2007¹³⁵. La réglementation a évolué en 2012¹³⁶ (sur le modèle de la médiation familiale) dans le but de conduire à une structuration et une homogénéisation sur le territoire de l'offre de service : la convention cadre nationale concernant initialement seulement la médiation familiale s'est élargie pour intégrer les espaces de rencontre à partir de 2014. Un référentiel national des espaces de rencontre a été adopté le 10 décembre 2014 pour définir les principes d'intervention, les modalités de fonctionnement et la qualification des intervenants. Il vise à une homogénéisation de la qualité du service sur le territoire. La Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) doit élaborer un nouveau référentiel national des espaces de rencontre, prévu par la COG Etat/Cnaf 2018-2022.

La plupart des espaces de rencontre sont gérés par des associations¹³⁷. Certaines ne gèrent que cette seule activité, d'autres proposent plusieurs services aux familles : médiation familiale, visites en présence d'un tiers, lieu d'accueil enfants-parents, soutien à la parentalité, conseil conjugal et familial, thérapie familiale, etc.

Le nombre de structures juridiques est de l'ordre de 175, le nombre d'espaces ou lieux d'accueil de l'ordre de 320, le nombre d'enfants accueillis de l'ordre de 30 000 par an pour 170 000 rencontres organisées. Selon les rapports d'activité de la Fédération française des espaces de rencontre (FFER), qui regroupe près des deux tiers des structures, 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 six mois, environ 30 % de six mois à un an et environ 20 % plus d'un an.

¹³⁵ Article 373-2-1 du Code civil.

¹³⁶ Articles D. 216-1 et suivants du Code de l'action sociale et des familles.

¹³⁷ 92 % selon une enquête Cnaf réalisée en février 2019. Les autres sont pour la plupart gérées par des collectivités locales.

Même si les ER peuvent être sollicités directement par les parents, leur utilisation est le plus souvent imposée par le juge aux affaires familiales, par le juge des enfants, ou encore par une cour d'appel. L'origine des mesures d'accompagnement par les équipes des espaces de rencontre est en effet très majoritairement judiciaire (89 % en 2017) et le plus souvent les mesures sont ordonnées par le juge aux affaires familiales (plus des trois quarts des nouvelles demandes).

Prévue par la COG Etat/Cnaf 2013-2017, la prestation de service (PS) « espace de rencontre » de la branche Famille a été créée à compter du 1^{er} janvier 2015 pour financer les services des ER qui répondent aux exigences du référentiel national. Ce nouveau mode de financement était notamment destiné à pallier le désengagement du ministère des Affaires sociales entamé à partir de 2013¹³⁸ et il est également aussi venu se substituer, au moins en partie, au financement des Caisses des allocations familiales (Caf) qui existait déjà auparavant (et prévu par la COG 2009-2012) sous la forme d'engagements volontaires sur les fonds propres d'action sociale. Ces engagements supplémentaires ont néanmoins souvent dû perdurer, notamment pour pallier l'insuffisance du financement apporté par la PS ou par d'autres acteurs, et éviter des fermetures de ces structures.

Les ER sont encore peu visibles et mal connus en dehors des spécialistes et des personnes ayant une connaissance directe de ce dispositif. En même temps, ils font l'objet d'un consensus très fort de ceux amenés à en connaître l'existence et qui s'accordent sur leur nécessité pour l'intérêt primordial de l'enfant, en particulier le droit de l'enfant à pouvoir continuer d'entretenir des relations avec ses deux parents (ou d'autres proches parents) après la séparation de ces derniers¹³⁹. Un fort consensus existe dans notre pays pour soutenir le développement des ER, parfois présentés comme le dernier rempart avant la rupture définitive du lien de l'enfant avec son parent. Le bilan des espaces de rencontre apparaît globalement très positif. Les rencontres 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.

Tous les acteurs soulignent à la fois l'insuffisance du nombre et des moyens des espaces de rencontre ainsi que leurs difficultés financières en dépit de la mise en place de la prestation de service (FFER¹⁴⁰, Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux (Fenamef), Conseil économique social et environnemental (Cese)¹⁴¹, Union nationale des associations familiales (Unaf)¹⁴², etc.). Maintenir les structures s'avère très difficile malgré la forte

¹³⁸ En 2011, environ 10 % du financement des ER provenaient du ministère chargé des affaires sociales. En 2017, il n'y avait plus aucune contribution directe de ce ministère.

¹³⁹ Le principe de l'obligation décidée par un juge de visites dans le cadre des ER est cependant parfois critiqué quand des violences ont été commises par le parent sur l'enfant concerné.

¹⁴⁰ Fédération française des espaces de rencontre qui regroupe près des deux tiers des Espaces de rencontres (104 structures juridiques adhérentes sur 175 en France).

¹⁴¹ [Les conséquences des séparations parentales sur les enfants](#), Avis du Conseil économique, social et environnemental, Pascale Coton et Geneviève Roy, 27 octobre 2017.

¹⁴² Unaf, « 25 propositions pour améliorer la situation des familles monoparentales », mars 2019 (proposition : Réfléchir à l'organisation d'un service public de la médiation familiale et des espaces de rencontre afin d'assurer leur pérennité, *a fortiori* lorsque les recours à ces dispositifs sont ordonnés

augmentation des moyens qui y sont consacrés : + 65,8 % entre 2011 et 2017, surtout sous l'impulsion de la branche Famille (+ 163 % sur la même période) qui représente de l'ordre de 40 % du financement. Cela s'explique aussi par une augmentation de situations problématiques (violence, addiction...) exigeant plus de moyens, humains notamment. En 2018, les Caf finançaient 209 espaces de rencontre. Il semblerait toutefois que depuis deux ans, la situation se détériore. Selon une enquête de la Cnaf de 2019, 84 % des Caf ayant répondu à l'enquête (64 Caf représentant 72 % des ER) alertent sur les difficultés de financement. Le nombre de créations d'espaces de rencontre en 2017-2018 ne compense plus le nombre de ceux qui mettent la clef sous la porte.

Pourtant les besoins sont plus importants, avec une forte augmentation des orientations vers les ER sur prescription judiciaire.

Selon l'enquête flash de 2019 portant sur 64 Caf représentant 72 % des ER (151 sur 209), près de 73 % des Caf répondant à l'enquête indiquent constater une augmentation importante de l'activité des ER depuis 4 ans. Beaucoup d'ER ne peuvent faire face à la demande. Des listes d'attente existent dans plus de 45 départements pouvant conduire à des situations familiales inquiétantes où l'un des parents peut ne plus voir son enfant pendant des mois.

Selon l'enquête du ministère de la Justice (auprès des structures financées par ce ministère), la part des demandes judiciaires mises en attente au cours de l'année, révélant une vraie difficulté des services pour faire face à la demande, a encore augmenté, passant de 24 % en 2014, ce qui était déjà considérable, à 29 % en 2017. Selon une enquête flash réalisée début 2019 par le ministère de la Justice à laquelle 191 ER ont répondu, le temps moyen d'attente – mesuré par le « délai entre le 1^{er} contact de la famille avec l'ER et la 1^{re} visite parent/enfant(s) » – était de deux mois et demi. Mais il était de plus de quatre mois pour 28 % des ER, et même de plus de six mois pour 5 %. La FFER constate également depuis 2015 une hausse de la part de ses structures adhérentes mettant en place des listes d'attente (plus de la moitié d'entre elles en 2019).

La couverture du territoire national est insuffisante, ce qui est particulièrement problématique pour un service nécessaire à la mise en œuvre d'une injonction judiciaire : de l'ordre d'un département sur dix ne dispose d'aucun espace, et parmi les autres, les espaces ne sont pas disponibles sur certains territoires, et les capacités d'accueil peuvent être très insuffisantes. Alors que certaines parties du territoire ne sont pas couvertes et qu'ailleurs le rationnement et les temps d'attente se situent à des niveaux élevés, nombre d'associations gérant les ER rencontrent des difficultés et certaines doivent interrompre cette activité.

Depuis 2014, les moyens selon l'enquête menée par le ministère de la Justice sont en augmentation sensible (+ 25 % de financement entre 2014 et 2017) pour un total de 17,5 millions d'euros en 2017, mais les besoins se sont aussi accrus, sous l'impulsion des mesures judiciaires. Les formes de rationnement se sont accrues et on constate une augmentation des retards de prise en charge : les nouvelles demandes judiciaires mises en attente se sont accrues pour atteindre 4 235 en 2017 (+ 39 % par rapport à 2014), avec certains départements particulièrement touchés par l'insuffisance de disponibilités, au point

par un juge ; permettre de ce fait aux enfants de garder un lien avec leurs parents et aux parents d'exercer pleinement leur droit de visite et d'hébergement, ainsi que leur coparentalité).

que certains magistrats n'orientent vers les ER que les situations les plus prioritaires, privant les autres enfants et parents.

La dernière enquête du ministère de la Justice menée début 2019 indique que nombre de structures ne parviennent pas à boucler leur budget. Sur ce point, il existerait également de fortes disparités géographiques.

Pour garantir un financement substantiel et pérenne qui n'expose pas les promoteurs à l'incertitude des « tours de table », et dans un contexte où les collectivités territoriales, dont les finances sont sous pression, n'ont pas de compétence obligatoire en la matière, **le rapport du HCF de 2014 préconisait un « service public national » pour les dispositifs de soutien à la parentalité avec injonction judiciaire**, qu'il s'agisse de médiation familiale ou des espaces de rencontre. À l'instar de nombreux autres acteurs, le rapport du Cese propose également d'aller en ce sens en prévoyant des moyens suffisants permettant de pérenniser et développer les espaces de rencontre. Dès lors que l'activité des ER correspond à une obligation légale (près de neuf orientations sur dix sont judiciaires) ou répondant à un critère de service public (orientation conventionnelle dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance par exemple), il est logique que les ER soient financés intégralement sur fonds publics, ce qui est d'ailleurs globalement le cas¹⁴³.

D'après les fédérations, certains ER seraient même actuellement en procédure judiciaire avec des avocats pour non-respect de la loi du fait de la mise en place de ces listes d'attente les empêchant de répondre aux ordonnances judiciaires.

De nombreux acteurs, dont les fédérations (FFER, Fenamef) et l'Unaf, poussent en conséquence à une augmentation du taux de prise en charge mais aussi à d'autres modalités de financement, l'actuel mode de calcul étant considéré comme inadéquat. Le financement supplémentaire nécessaire pour résorber les mises en attente est estimé par les fédérations à 6 millions d'euros, ce qui représenterait une hausse de 35 % par rapport au montant consacré en 2017 (17,5 millions d'euros).

La COG Etat/Cnaf 2018-2022 doit permettre un effort conséquent puisqu'elle prévoit une progression de 34 % des fonds entre 2017 et 2022, soit un accroissement de 7,5 % par an, ce qui devrait pouvoir permettre de faire face à l'accroissement des mesures judiciaires (+ 5 % de mesures judiciaires nouvelles par an entre 2014 et 2017). À défaut de totalement résorber les besoins, cet effort pourrait donc permettre de parer à l'augmentation prévisible des besoins mais à condition que les autres sources de financement qui représentent environ les deux tiers du total augmentent également dans la même proportion, ce qui n'est pas du tout garanti. En 2017, les autres sources de financement sont les interventions volontaires des Caf dans le cadre de leur action sociale (plus de 10 % du total des financements), l'État c'est-à-dire pour l'essentiel le ministère de la Justice (19 % du total des financements) et les collectivités locales, surtout des départements (33 %). Les collectivités territoriales prennent certes en charge un tiers du financement en moyenne, mais cette moyenne recouvre de très fortes disparités puisque certains départements n'y consacrent aucun moyen et la crainte est exprimée que de

¹⁴³ Les fédérations (FFER, Fenamef) plaident en outre pour la gratuité pour les familles, d'autant plus que le service vise à garantir un droit fondamental de l'enfant.

plus en plus de départements qui jusque-là finançaient des ER se désengagent, alors même qu'une augmentation serait nécessaire.

La prestation de service (PS) finance un pourcentage du prix de revient horaire (dans la limite d'un plafond horaire) calculé comme le total des charges, incluant une valorisation des charges supplétives (moyens mis à disposition à titre onéreux par un tiers comprenant notamment les locaux, les fluides...), divisé par le nombre d'heures annuelles d'ouverture au public (augmenté du nombre d'heures d'organisation de l'activité, plafonné à 50 % du nombre d'heures annuelles d'ouverture au public). Le pourcentage pris en charge par la PS est de 30 %. À compter de 2019, il passe à 60 %¹⁴⁴ ce qui est un progrès considérable, même si les fédérations demandaient une prise en charge de 75 %.

Cependant, la base à partir de laquelle la PS est calculée pourrait aussi être revue pour tenir compte non seulement des horaires d'ouverture mais aussi du nombre de visites. La FFER et la Fenaméf demandent que la base de calcul ne soit plus la durée d'ouverture de l'espace mais le nombre de visites réalisées qui est un indicateur qui reflète davantage le coût réel encouru par la structure. La PS est en effet égale à 60 % (30 % avant 2019) de la durée d'ouverture (plafonnée à 126,35 €/heure en 2018). Or, certains ER concentrent davantage les visites sur les jours où les enfants peuvent venir plus facilement (mercredi, samedi...), et peuvent présenter des amplitudes horaires d'ouverture relativement faibles malgré une très forte activité nécessitant d'importants moyens (en personnel notamment). L'ouverture un samedi, où de nombreuses visites ont lieu, est beaucoup plus coûteuse qu'une ouverture en semaine avec une faible fréquentation. Il en résulte un financement par la PS, calculé sur la durée d'ouverture, inadapté pour la prise en charge des coûts supportés par certains ER ayant décidé un fonctionnement avec concentration des accueils sur certaines journées. Des analyses montrent en outre que les accueils simultanés ou en groupes présentent de meilleurs résultats, ce qui plaide également en faveur d'un plus grand soutien de ce type de prise en charge. Si de l'extérieur, on pourrait penser que l'accueil de façon isolée du parent et de son ou ses enfants est plus simple, plus sécurisant et préférable du point de vue de l'intimité de la famille concernée, l'expérience montre que l'accueil collectif, en donnant une place et une reconnaissance aux parents et en favorisant les interactions positives, présente de grands avantages : déminer des situations de blocage et d'absence de communication, diminuer les phénomènes de violences, etc.¹⁴⁵ Autant de raisons qui plaident pour une meilleure prise en compte de ce type d'accueil dans le financement des ER et pour prendre davantage en compte le nombre de visites, et pas seulement les horaires d'ouverture.

¹⁴⁴ Cnaf, [Circulaire 2019-008 du 17 juillet 2019](#), Espaces de rencontre : financement de la branche Famille.

¹⁴⁵ Pour un argumentaire en ce sens, avec des témoignages et des analyses de praticiens professionnels en espaces de rencontre, voir Moraël E. et Bédère S., 2018, « Collectif, temporalité et éthique du travail en espace de rencontre », *Réalités Familiales* n° 122-123 : « Familles à l'épreuve de la séparation », Unaf, p. 6063.

II. FONDEMENT ET ORIGINE DES ESPACES DE RENCONTRE : LE RESPECT DES DROITS DE L'ENFANT, EN PARTICULIER CELUI DE CONTINUER A ENTRETENIR DES RELATIONS AVEC SES DEUX PARENTS

La Convention internationale des droits de l'enfant dispose que « L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins et le respect de ses droits doivent guider toute décision le concernant » (article 3) et, dans ce cadre, consacre « le droit de l'enfant séparé de ses deux parents ou de l'un d'eux d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant » (article 9-3). Elle ajoute l'importance des relations familiales au-delà des seuls parents, par exemple avec les sœurs, frères, grands-parents en exigeant des États qu'ils « s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris (...) ses relations familiales (...) » (article 8).

La loi réformant la protection de l'enfance du 5 mars 2007 prévoit ainsi, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, le maintien des relations de l'enfant avec chacun de ses parents, y compris lorsque la relation entre eux est difficile. L'idée est que l'implication des deux parents est très bénéfique au développement équilibré de l'enfant, ainsi qu'au maintien des relations à l'âge adulte, même dans des situations de crises ou de ruptures familiales graves.

Après une séparation, près d'un enfant sur trois ne voit que rarement son père, et un sur cinq ne le voit jamais¹⁴⁶. À quelques rares exceptions près, la relation avec la mère perdure y compris après la majorité et le départ de l'enfant du domicile parental. Plus la séparation intervient tôt dans la vie de l'enfant, en particulier avant l'âge de 3 ans, moins celui-ci aura de chance de maintenir une relation avec son père. L'éloignement géographique de l'un ou de l'autre parent peut conduire également à un relâchement des liens. L'absence de rencontre entre l'enfant et son père est aussi beaucoup plus fréquente si ce dernier n'a pas été élevé lui-même par ses deux parents ou s'il ne voit jamais son propre père. Une relation non conflictuelle entre les parents ou une résidence partagée permettent aussi de réduire considérablement les risques de rupture entre l'enfant et son père (la mère a la garde principale de l'enfant dans environ les trois quarts des séparations). La loi de 2007 réformant la protection de l'enfance a ainsi décidé de consacrer les espaces de rencontre comme moyen de répondre au besoin d'un maintien des liens de l'enfant avec ses deux parents.

III. DEFINITION

Un espace de rencontre est un lieu d'accès au droit, neutre et autonome, permettant, dans l'intérêt de l'enfant :

- l'exercice d'un droit de visite ;
- la remise de l'enfant à l'autre parent ;
- ou la rencontre entre l'enfant et ses parents ou ses proches.

¹⁴⁶ Régnier-Loilier A., 2013, Quand la séparation des parents s'accompagne d'une rupture du lien entre le père et l'enfant, *Population et Sociétés*, Ined, mai 2013.

Inscrit dans la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, les espaces de rencontre sont définis précisément dans le code d'action sociale et des familles à partir de 2012¹⁴⁷ : « *L'espace de rencontre est un lieu permettant à un enfant de rencontrer l'un de ses parents ou un tiers, ou de faire l'objet d'une remise à un parent ou à un tiers. Il contribue au maintien des relations entre un enfant et ses parents ou un tiers, notamment en assurant la sécurité physique et morale et la qualité d'accueil des enfants, des parents et des tiers.* » (article D.216-1 CASF).

IV. OBJECTIFS

L'objectif des espaces de rencontres est de maintenir ou rétablir les liens entre les parents et leurs enfants dans des situations particulièrement conflictuelles après une séparation, ou lors de difficultés spécifiques (problématiques de santé mentale, alcoolisme, toxicomanie, sans-abrisme, etc.). L'objectif est même de faire en sorte qu'une famille bénéficiant d'un accompagnement par les services de ces espaces puisse s'en passer et que les rencontres puissent continuer à avoir lieu en dehors de ce type de structure.

V. PUBLICS-CIBLES

Les espaces de rencontre visent un public où les relations enfants-parents et/ou l'exercice d'un droit de visite est interrompu, difficile ou trop conflictuel. Ils répondent ainsi aux situations de divorce, de séparation conjugale ou de rupture familiale. Les juges aux affaires familiales (Jaf) et les juges des enfants peuvent en être prescripteurs (articles 373-2-1 et 375-7 du code civil) au travers d'une ordonnance mais ils peuvent être demandés par les parents eux-mêmes. Ils répondent également à des situations de prises en charge dans le cadre d'un placement et sont alors adressés par le service social ; on parle alors de « visites médiatisées ».

VI. CADRE LEGAL ET CONVENTIONNEL

L'existence juridique des espaces de rencontre a été consacrée par la loi du 5 mars 2007 (article 373-2-1 à 373-2-9 du code civil). La structuration de l'offre d'espaces de rencontre s'est renforcée avec des évolutions du contexte réglementaire en 2012.

Le décret n°2012-1153 du 15 octobre 2012 relatif aux espaces de rencontre destinés au maintien des liens entre un enfant et ses parents ou un tiers qui définit les modalités d'organisation et de fonctionnement des espaces de rencontre (articles D.261-1 à -7 CASF). Il impose également à l'espace de rencontre de recueillir un agrément pour pouvoir être désigné par une autorité judiciaire. Les demandes d'agrément doivent être adressées au préfet de département du lieu d'implantation de l'espace de rencontre. Elles sont instruites par la direction départementale en charge de la cohésion sociale.

Un second décret n°2012-1312 du 27 novembre 2012 met en œuvre les dispositions relatives aux espaces de rencontre destinés au maintien des liens entre un enfant et ses parents ou un

¹⁴⁷ Décret n°2012-1153 du 15 octobre 2012.

tiers. Lorsque le juge décide du droit de visite au sein d'un espace de rencontre, il détermine la durée et la périodicité des rencontres (article 1180-5 code de procédure civile). Le décret précise en outre les modalités de modifications des décisions et de transmission d'information entre le gestionnaire de l'espace de rencontre et le juge.

Parallèlement, en s'inspirant de la médiation familiale, la structuration de l'offre s'appuie depuis 2014 sur la convention cadre nationale de médiation familiale et des espaces de rencontre. Les signataires (ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes, ministère de la Justice, Cnaf, Mutualité sociale agricole [MSA]) s'entendent sur des références et des objectifs communs. Les financeurs s'accordent sur le principe d'un financement concerté des structures sous réserve que les services respectent le référentiel national des espaces de rencontre. Ce référentiel adopté le 10 décembre 2014 a été élaboré conjointement avec les signataires de la convention cadre nationale ainsi que les deux fédérations nationales du secteur¹⁴⁸. Il définit les principes d'intervention, les modalités de fonctionnement des espaces de rencontre et la qualification et formation des intervenants. Il est la base d'une homogénéisation de la qualité du service sur le territoire.

Dans la COG 2018-2022, il est prévu que la Cnaf élabore un nouveau référentiel national des espaces de rencontre en 2019. Les travaux sont actuellement en cours avec les fédérations FFER et Fenamef, et l'Unaf.

VII. PRINCIPES ET FONCTIONNEMENT

Le référentiel national des espaces de rencontre (adopté le 10 décembre 2014) donne les principes généraux à respecter¹⁴⁹ :

- Caractère transitoire de l'intervention : le recours à l'espace de rencontre doit conserver un caractère temporaire et transitoire, réservé a priori aux cas où aucune autre solution n'est envisageable, et être tourné vers l'exercice des responsabilités parentales du ou des parents concernés. Il doit se situer dans la perspective qu'un jour des rencontres entre les enfants et leurs parents, ou toute autre personne titulaire d'un droit de visite, soient possibles sans recourir à ce lieu.
- Information des parents : les parents sont tenus informés, préalablement aux rencontres et/ou visites, des objectifs et des modalités d'accueil, des moyens mis en œuvre, du règlement de fonctionnement et du caractère transitoire de l'espace de rencontre, ainsi que des rapports que la structure entretient avec les institutions judiciaires et administratives. Un document comportant ces informations doit leur être remis au préalable.
- Gratuité ou participation modique : rencontrer son enfant ne peut en aucun cas être conditionné à l'exigence d'un paiement. Certains espaces de rencontre offrent leurs services gratuitement tandis que d'autres considèrent que le service qu'ils rendent peut ou doit s'accompagner du paiement d'une cotisation ou d'une participation. Dans ce cas, la participation doit rester symbolique et le non-paiement de celle-ci ne peut constituer un obstacle à la rencontre enfants-parents.

¹⁴⁸ Fenamef et FFER.

¹⁴⁹ La FFER a également adopté un code de déontologie dès 1998.

- **Confidentialité** : les personnes qui interviennent dans l'espace de rencontre sont tenues à une obligation de discrétion et de confidentialité sur les situations qu'elles ont à connaître dans le cadre de leur activité. L'espace de rencontre est en effet un lieu neutre, spécifique, indépendant. Il n'est pas un lieu d'investigation ou d'expertise. Toutefois, ce principe de confidentialité doit être levé partiellement à l'égard des autorités administratives et judiciaires, lorsque les dispositions légales en vigueur y obligent les intervenants (article L. 226-2-1 et L.226-2-2 du Casf sur la transmission des informations préoccupantes). Dans cette hypothèse, l'espace de rencontre transmettra aux instances judiciaires un rapport factuel relatif à l'incident grave ayant pu se dérouler durant la rencontre.
- **Inscription dans un réseau de partenaires locaux** : dans l'objectif de développer une offre complémentaire auprès des parents, l'espace de rencontre s'inscrit dans un réseau de partenaires tels que les acteurs du soutien à la parentalité : services de médiation familiale, établissement d'information et de conseil conjugal (EICFF), associations intervenant auprès de femmes victimes de violences, porteurs de projet des Réseaux d'écoute.

VIII. LES MODALITES DE FONCTIONNEMENT

Dans un espace de rencontre, on peut distinguer deux temps :

- le temps lié à l'accueil des familles : entretiens préalables avec les familles et enfants, visites, échanges avec les parents ;
- le temps hors présence des familles : réunions, organisation du service, travail administratif, analyse de la pratique, etc.

La plupart des espaces de rencontre sont gérés par des associations¹⁵⁰. Certaines ne gèrent que cette activité, d'autres proposent plusieurs services aux familles : médiation familiale, visites en présence d'un tiers, lieu d'accueil enfants-parents, soutien à la parentalité, conseil conjugal et familial, thérapie familiale, etc.

Pour apporter un soutien à la relation entre parent et enfant, les équipes des espaces de rencontre sont pluridisciplinaires (éducateurs, médiateurs familiaux, psychologues...). Elles sont composées de professionnels qualifiés qui bénéficient d'une analyse des pratiques.

IX. PILOTAGE ET GOUVERNANCE NATIONALE ET LOCALE DES ESPACES RENCONTRES

Déjà en 2013, un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) regrettait l'absence d'un pilotage national et soulignait l'acuité des problèmes de financements liés à l'absence de mobilisation conjointe systématique des financements, à la baisse des engagements de l'État et des collectivités territoriales, et au fait que l'engagement des CAF sur leurs fonds propres, bien que croissant, était susceptible d'être remis en cause tous les ans¹⁵¹.

¹⁵⁰ 92 % selon une enquête Cnaf réalisée en février 2019. Les autres sont pour la plupart gérées par des collectivités locales.

¹⁵¹ Jacquez-Vazquez B., Sitruk P. et Raymond M., 2013, « [Evaluation de la politique de soutien à la parentalité \(MAP volet 1\)](#) », rapport, Inspection générale des affaires sociales.

Face à ce constat, les espaces de rencontre ont rejoint à partir de 2014 une dynamique de structuration sur le modèle de la médiation familiale. Ils ont alors été intégrés à la convention cadre nationale de la médiation familiale, avec l'objectif de mieux formaliser les engagements mutuels et mieux mobiliser les acteurs, notamment ceux du monde judiciaire ainsi que les collectivités territoriales. Parallèlement, la Cnaf a créé un fonds national « espaces rencontre » dès 2014 en attendant la mise en place d'une prestation de service à partir du 1^{er} janvier 2015 afin de pérenniser et mieux structurer les financements de la branche Famille (circulaire n°2015-05 du 10 juin 2015).

La convention cadre nationale est déclinée à l'échelon local, par des conventions cadre départementales qui peuvent s'élaborer dans le cadre des schémas départementaux des services aux familles (SDSF) en s'appuyant sur des comités opérationnel et technique.

Comme pour les autres dispositifs de soutien à la parentalité, le pilotage et le développement des espaces rencontre doit s'appuyer sur les schémas territoriaux. Dans un 1^{er} temps les schémas devaient permettre de réaliser des diagnostics partagés entre les différents acteurs et financeurs sur le maillage territorial des dispositifs pour à terme tenter de résorber les inégalités d'accès des services aux familles.

X. ACTIVITES DES ESPACES RENCONTRES

Nombre d'espaces rencontres, ressources humaines

Il convient de distinguer les structures juridiques, la plupart associatives, et le nombre de lieux d'accueil, les structures pouvant avoir plusieurs ER. Selon la FFER, il y aurait aujourd'hui 175 structures juridiques (104 adhérentes de la FFER) et 320 lieux d'accueils.

Selon une enquête réalisée en 2017 par le ministère de la Justice à partir d'un questionnaire auquel ont répondu 167 associations (sur 174 ayant bénéficié d'une subvention du ministère de la Justice)¹⁵², on apprend que ces associations interviennent dans 326 lieux différents (sièges d'association, antennes, milieu pénitentiaire...), mais avec des fréquences qui peuvent être très variables. Selon cette même enquête, les 167 associations ayant répondu au questionnaire employaient au 31 décembre 2017, 1 418 personnes salariées (370,3 ETP) dont notamment :

- 376 éducateurs (106,6 ETP) ;
- 341 psychologues (86,1 ETP), 73 médiateurs familiaux (21.5ETP) ;
- 179 directeurs ou personnel d'encadrement (48,9 ETP) ;
- 260 personnes chargées de fonctions de logistique (7 ETP).

Les autres salariés sont des secrétaires, comptables, juristes, informaticiens et personnel d'entretien.

¹⁵² Le « questionnaire d'activité des espaces de rencontre » établi en commun par convention entre le ministère de la Justice, le ministère des Familles, de l'Enfance et de la Famille, la Cnaf et la MSA a été posé aux 174 associations ayant bénéficié d'une subvention du ministère de la Justice. Seulement 167 d'entre elles ont répondu.

À la même période, 170 bénévoles (1 ETP) participaient régulièrement à l'activité des espaces de rencontre, avec notamment 21 éducateurs, 19 psychologues, 6 médiateurs familiaux, 12 directeurs ou personnel d'encadrement, 23 personnes chargées de fonctions de logistique. Parallèlement, 203 bénévoles intervenaient également de façon beaucoup plus ponctuelle.

Une enquête flash de la Cnaf de février 2019, probablement parcellaire, recensait 220 espaces de rencontre en France en 2018, dont 209 soutenus par les Caf en 2018 (contre 205 en 2016). Après avoir progressé, le nombre de structures semble désormais stagner en raison de fermetures compensant les ouvertures. Selon l'enquête Cnaf, le nombre d'ER ayant fermé en 2017-2018 ou étant en cours de fermeture (11 structures au total) est équivalent au nombre de projets actuellement en cours de création ou de réflexion (11) alors même que l'activité (notamment d'origine judiciaire) augmente fortement, ce qui accentue les phénomènes d'engorgement (cf. plus loin)

Il serait important d'avoir des séries homogènes du nombre de structures, du nombre de lieux, des fréquences d'ouverture de ces lieux et de leur activité afin de pouvoir évaluer l'évolution au cours du temps des pratiques et des moyens mis en œuvre.

Maillage territorial

L'offre de service couvre mal l'ensemble du territoire national. En 2012, 12 % des départements n'avaient pas d'espaces de rencontre sur leur territoire et, dans la majorité des départements, il n'existait qu'un ou deux espaces de rencontre. La question du maillage territorial d'ER et de l'accessibilité des familles à ces structures, revêt donc une acuité particulière.

Cependant, il existe peu d'informations et de données sur la répartition territoriale des ER et sur son évolution.

Le nombre d'enfants accueillis, le nombre de nouvelles mesures d'orientation

Les données sur le nombre d'enfants recueillis sont très lacunaires. Le ministère de la Justice, sur la base d'un questionnaire d'activité annuelle envoyé aux espaces de rencontre (ER) qu'il finance dénombrait 28 173 enfants¹⁵³ reçus par les ER en 2014, 26 191 en 2015, 27 582 en 2016 et 28 255 en 2017. Mais cette série n'est pas homogène et, selon la FFER, sous-estime le nombre réel d'enfants reçus. À partir de ses ER adhérents (104 structures adhérentes sur environ 175 structures juridiques), la FFER estime le nombre d'enfants accueillis à 32 000 par an.

L'origine de l'orientation vers les ER est très majoritairement judiciaire (89 % en 2017, 87 % en 2014) et, dans trois quart des cas, les nouvelles mesures sont ordonnées par le Jaf. Les demandes non judiciaires nouvelles (1 776 en 2017) sont surtout des demandes spontanées (49 % des cas), des orientations par des services sociaux ou l'Ase hors mineurs confiés (37 % des cas) ou des orientations par des avocats ou des notaires (6 % des cas).

Une forte augmentation de l'activité des ER

Selon une enquête flash de 2019 portant sur 64 Caf représentant 72 % des ER (151 sur 209), près de 73 % des Caf répondant à l'enquête indiquent constater une augmentation importante de l'activité des espaces de rencontre depuis quatre ans.

¹⁵³ Un enfant reçu plusieurs fois sur l'année ne compte qu'une seule fois.

Or l'offre ne suit pas avec la relative stagnation du nombre voire la fermeture d'espaces de rencontres. Dans certains départements, la fermeture d'un ER a en outre un impact direct sur le fonctionnement des autres structures du territoire, voire de celles implantées dans des départements limitrophes.

La progression s'explique par une augmentation des orientations sur décision judiciaire

Les mesures judiciaires nouvelles augmentent au rythme soutenu de 5 % par an (+ 16 % entre 2014 et 2017). La durée moyenne de prise en charge est de moins d'un an pour 76 % des situations (dont moins de six mois pour 41 % des situations).

Évolution des mesures judiciaires nouvelles d'orientation vers les espaces de rencontre

	2014	2015	2016	2017	Taux moyen de progression par an	progression 2016/2017	progression 2014/2017
Mesures judiciaires nouvelles	12573	12960	13882	14569	5%	5%	16%
Mesures judiciaires en attente au cours de l'année	3049	3577	3496	4235	12%	21%	39%
Pourcentage des mesures nouvelles	24%	28%	25%	29%			
Mesures judiciaires en attente au 31 décembre	1319	1229	1469	1688	9%	15%	28%
Pourcentage des mesures en attente au cours de l'année	43%	34%	42%	40%			

Source : ministère de la Justice, questionnaire d'activité des espaces de rencontre parents-enfants.

Une forte augmentation des mesures judiciaires mises en attente

En moyenne, on assiste à un rationnement et des retards de prise en charge. Alors qu'en 2014, on déplorait déjà que 24 % des demandes étaient mises en attente au cours de l'année, ce qui révélait déjà une vraie difficulté des services pour faire face à la demande, cette proportion est passée à 29 % en 2017 (4 235 mesures nouvelles contre 3 049 en 2014).

Le nombre de mesures mises en attente progresse beaucoup plus vite que le nombre de mesures judiciaires nouvelles, respectivement + 39 % et + 16 % entre 2014 et 2017 (+ 21 % et + 5 % entre 2016 et 2017).

Selon une enquête flash réalisée début 2019 par le ministère de la Justice à laquelle 191 espaces de rencontre ont répondu, le « *délai moyen entre le 1^{er} contact avec la famille avec l'ER et la 1^{re} visite parent/enfant(s)* » était de 2,5 mois sur l'ensemble des ER. Ce délai moyen est inférieur à un mois dans 26 % des ER, compris entre un et trois mois dans 46 % des ER, compris entre quatre et six mois dans 28 % des ER et il est supérieur à six mois dans 5 % des ER.

Selon des données provenant des magistrats délégués à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD), la durée d'attente pour les familles peut varier, selon les territoires, entre trois semaines et un an. Si on considère l'ensemble des cours d'appel, le temps moyen d'attente pour une mesure est d'environ deux mois et demi. Si l'on ne prend en compte que les cours d'appel concernées par les listes d'attente (20 au total, sur 30 cours d'appel en métropole, 37 en incluant les terres ultramarines), la durée moyenne de prise en charge s'élève à environ cinq mois. Il est à noter que, dans certains ressorts, les magistrats

s'abstiennent d'ordonner des mesures de visite en espace de rencontre lorsque les structures sont saturées ou réservent ces mesures aux situations les plus difficiles, ce qui est préjudiciable pour les enfants et les familles ainsi privés de ces ER.

Les difficultés proviennent également de la complexité accrue des situations prises en charge par les espaces de rencontre

L'augmentation des mises en attente (voire des renoncements au recours aux espaces de rencontre, cf. ci-dessus) ne s'explique pas uniquement par augmentation du nombre de mesures judiciaires nouvelles¹⁵⁴. En fait, il semble aussi que davantage de mesures judiciaires nouvelles concernent des situations difficiles nécessitant des interventions plus complexes et plus longues.

Ainsi, en 2017, sur les 14 569 mesures judiciaires nouvelles :

- 2 985 mesures (20,4 % des cas) concernaient des situations de violences conjugales, soit une augmentation de 18 % par rapport à 2016 (2 518 mesures) ;
- 2 030 mesures (14 % des cas) présentaient des problèmes d'addiction pour un des parents, chiffre en augmentation de 35 % par rapport à 2016 (1 502 situations) ;
- 1 703 situations (11,7 % des cas) présentaient des problèmes de troubles psychologiques, soit une augmentation de 6,2 % par rapport à 2016 (1 604).

XI. FINANCEMENT

1. EVOLUTION ET REPARTITION DES MASSES FINANCIERES ENTRE FINANCEURS

Les questionnaires d'activité renseignés pour le ministère de la Justice par les associations gérant les espaces de rencontre permettent de connaître l'origine des financements des associations.

Selon cette source, les financements ont augmenté de 65,8 % sur la période 2011-2017 pour atteindre 17,5 M€ en 2017.

Le financement est partagé entre la branche Famille, l'État (principalement le ministère de la Justice depuis le désengagement du ministère chargé des affaires sociales) et les collectivités territoriales (principalement les départements). Tous ont augmenté leur participation entre 2011 et 2017, mais à des degrés divers.

La branche Famille est celle qui a le plus augmenté son engagement, avec une augmentation de 163 % entre 2011 et 2017 (dont 36 % entre 2014 et 2017). Sa part dans le financement a quasiment doublé, passant de 27,3 % en 2011 à 43,3 % en 2017. S'agissant de l'État, on peut distinguer deux périodes, 2011-2014 avec une forte baisse du financement de 14 %, consécutive notamment au désengagement du ministère des Affaires sociales, suivi d'une hausse de 43 % entre 2014 et 2017. Aujourd'hui, pour l'État, le financement vient pour

¹⁵⁴ Comme vu précédemment, les moyens ont augmenté de façon conséquente entre 2014 et 2017 (+ 25 %), ce qui aurait dû permettre de rattraper le retard.

l'essentiel du ministère de la Justice (92 % en 2017). Sur la période 2014-2018, sa contribution a augmenté de 16,7 % par an en moyenne.

Le financement des collectivités locales et de l'État a augmenté sur la période (respectivement de 34 et 23 %) mais leur part dans le financement a diminué.

Si, selon l'enquête du ministère de la Justice, les collectivités locales financent en moyenne 31,6 % du total en 2017, la part de leur financement est très variable sur le territoire, de nombreux départements ne consacrant aucun moyen aux ER.

Financements des espaces de rencontre entre 2011 et 2017

	2011	2014	2015	2016	2017	2011-2014 (%)	2014-2017 (%)	2011-2017 (%)
Branche Famille	2 878 726	5 587 108	6 678 549	7 021 131	7 583 360	94,1	35,7	163,4
Collectivités locales (départements principalement)	4 116 362	4 830 942	4 250 399	5 305 773	5 525 273	17,4	14,4	34,2
Etat	2 807 082	2 411 166	2 978 889	3 250 222	3 453 120	-14,1	43,2	23,0
Participation des familles	224 379	321 661	291 757	236 049	226 948	43,4	-29,4	1,1
Autres financeurs (mécénat, dons, cotisations, politique de la ville...)	533 371	859 350	779 622	944 473	716 063	61,1	-16,7	34,3
Total	10 559 920	14 010 227	14 979 216	16 757 648	17 504 764	32,7	24,9	65,8

Source : ministère de la Justice, questionnaire d'activité des espaces de rencontre parents-enfants.

Évolution des financements du ministère de la justice entre 2014 et 2018 des associations locales d'espace de rencontre

2014	2015	variation 2014/2015	2016	variation 2015/2016	2017	variation 2016/2017	2018-DRICE	variation	variation 2014/2018
2 013 679	2 754 387	36,78%	2 984 204	8,34%	3 180 523	6,58%	3 733 636	17,39%	85,41%

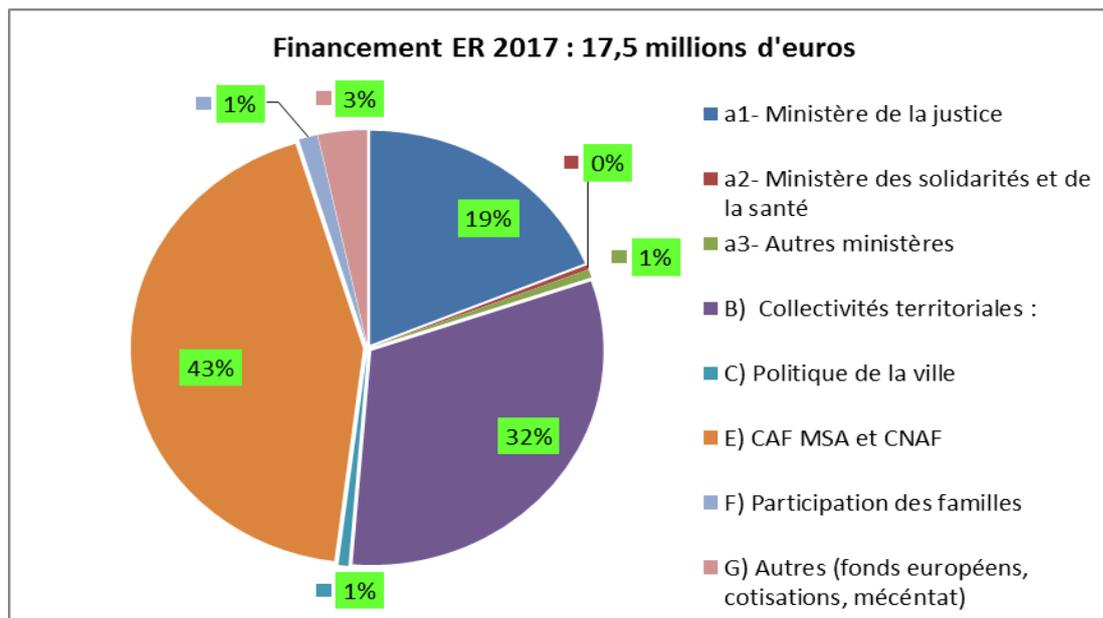
- Source : ministère de la Justice.

Répartition des financements des espaces de rencontre entre 2011 et 2017 (en %)

	2011	2014	2015	2016	2017
Branche Famille	27,3	39,9	44,6	41,9	43,3
Collectivités locales (département principalement)	39,0	34,5	28,4	31,7	31,6
Etat	26,6	17,2	19,9	19,4	19,7
Participation des familles	2,1	2,3	1,9	1,4	1,3
Autres financeurs (mécénat, dons, cotisations, politique de la ville...)	5,1	6,1	5,2	5,6	4,1
Total	100	100	100	100	100

Source : ministère de la Justice, questionnaire d'activité des espaces de rencontre parents-enfants.

Répartition des financements des espaces de rencontre en 2017



Source : ministère de la Justice, questionnaire d'activité des espaces de rencontre parents-enfants.

2. LE ROLE CENTRAL DU FINANCEMENT PAR LA BRANCHE FAMILLE

Les financements mobilisés par la branche Famille prennent deux formes très différentes quant à leur nature et leur pérennité. La contribution la plus importante est la prestation de service dont l'évolution est définie dans la COG (5,9 M€ en 2017) à laquelle s'ajoutent les actions volontaires des Caf sur leurs fonds locaux d'action sociale (2,1 M€ en 2017) qui elles peuvent être remises en question tous les ans.

Évolution de la prestation de service pour les espaces de rencontre

COG	Financements (hors PS) 2009-2012	COG 2013-2017	COG 2017-2022
2008	1 581		
2009	1 782		
2010	1 795		
2011	2 139		
2012	2 541		
2013			
2014			
2015		4 114	
2016		4 358	
2017		4 616	5 949
2018			6 310
2019			6 693
2020			7 099
2021			7 530
2022			7 987

Source : Cnaf.

À partir de 2014, pour tenir compte du retrait du ministère chargé des affaires sociales et éviter aux Caf d'être confrontées à des demandes de financements complémentaires sur leur dotation d'action sociale, un « *fonds national transitoire des espaces de rencontre* » a été créé pour l'année 2014 à hauteur de 1,2 M€. Pour être éligibles, les structures devaient avoir obtenu un agrément auprès de la préfecture et avoir été financées par la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) en 2013.

À compter de 2015, une prestation de service a été créée avec des critères d'éligibilité définis par la Cnaf. Les espaces de rencontre doivent :

- bénéficier d'un agrément et répondre aux exigences du référentiel national ;
- répondre aux besoins des familles sur le territoire (diagnostic local et validation par un comité de financeurs généralement en lien avec les SDSF).

Au motif que la protection de l'enfance relève de la compétence des départements, la prestation de service ne finance pas les mesures prononcées par le juge pour des enfants relevant de l'ASE.

L'intérêt de la création de la prestation de service, proposée dans le rapport Igas 2013¹⁵⁵ et inscrite dans la COG 2013-2017, était de pérenniser une partie du financement qui reposait sur l'engagement volontaire des Caf¹⁵⁶ et pouvait être remis en cause annuellement, mais l'objectif était aussi de mieux structurer l'offre de service sur le territoire. Le montant de la PS couvre 30 % (60 % à compter de 2019) du prix de revient sur la base du nombre d'heures d'ouverture annuel au public, auquel s'ajoutent les heures d'organisation de l'activité, dans la limite du prix plafond fixé à 126,35 €/h pour 2018 (120 €/h pour 2015).

En 2018, 209 espaces de rencontre (lieux de rencontre) étaient soutenus par les Caf. Les financements mobilisés par la branche Famille représentaient 43 % des recettes des espaces de rencontre en 2017. Selon la Cnaf, les Caf ont versé 8 M € en 2017 dont 5,9 M€ au titre de la prestation de service (PS) et 2,1 M€ sous forme d'actions volontaires de leur fonds locaux d'action sociale. 50 Caf soutenaient les ER sur fonds locaux en 2018. La mise en place de la PS, avec une très forte augmentation des fonds qui y sont consacrés, s'est donc en partie substituée aux fonds locaux qui ont baissé de 25 % entre 2013 et 2017. L'incidence de la prestation de service introduite en 2015 n'a pas été sans poser des difficultés de financement à de nombreuses structures¹⁵⁷. Pour une partie des structures, la PS a conduit à un financement plus faible que celui que les Caf apportaient auparavant sur leur dotation propre et n'a pas permis de couvrir le désengagement parallèle du ministère des Affaires sociales. Les fermetures ont alors été évitées mais grâce à une mobilisation par les Caf qui sont donc venu compléter à partir de leurs fonds propres d'action sociale, démontrant par là même l'insuffisance de la PS.

L'introduction de la PS semble avoir conduit à diminuer la part des structures ayant des prix de revient supérieur au prix plafond. En 2015, un quart des espaces de rencontre avait un prix de revient supérieur à ce prix plafond alors qu'en 2017, ils n'étaient plus que 5 % environ (196 ER étaient en dessous de ce prix plafond en 2017 et seulement 13 étaient au-dessus, principalement des associations de taille importante gérant plusieurs services en plus de l'ER). En 2018, le prix de revient est en moyenne de 66 €/heure. Le nombre d'heures annuelles de fonctionnement comprend les heures d'ouverture du service au public pour l'accueil des enfants et des parents et les heures d'organisation de l'activité dans la limite de 50 % du nombre d'heures annuelles d'ouverture du service au public.

Pour cette raison, dès 2014, le budget prévisionnel du fonds national espaces de rencontre (tel que prévu par la COG 2013-2017) pour la prestation de service avait été largement dépassé (+ 1,2 M€ en 2014 et + 2,4 M€ en 2015). Mais, il ressort d'une enquête conduite par la Cnaf en février 2019 et d'échanges avec plusieurs gestionnaires d'espaces de rencontre

¹⁵⁵ », Jacquez-Vazquez B., Sitruk P. et Raymond M., 2013, « [Evaluation de la politique de soutien à la parentalité \(MAP volet 1\)](#), rapport, Inspection générale des affaires sociales.

¹⁵⁶ Avant la mise en place de la prestation de service, l'implication des Caf s'appuie sur les décisions de leur conseil d'administration en fonction de leurs priorités politiques. Le financement des Caf sur leurs fonds propres a fortement progressé entre 2005 et 2013 pour passer de 0,5 M€ à 2,8 M€. Il faut noter cependant que la hauteur des financements accordés, ainsi que les modalités de ce financement, étaient et sont encore extrêmement variées (subventions à l'acte en fonction du nombre de droit de visite ou du nombre d'heures d'ouverture, subventions forfaitaires).

¹⁵⁷ Note de synthèse de la Fenamef de mars 2015

www.fenamef.asso.fr/espaces-de-rencontre/actualites/item/468-prestation-de-service-pour-les-espaces-de-rencontre

que la mise en place de la prestation de service « Espaces de rencontre » a eu aussi d'autres effets négatifs dans certains territoires, comme celui d'accélérer le désengagement de certains financeurs (en premier lieu desquels les collectivités territoriales) au motif que le soutien des ER, en étant inscrit dans les prérogatives de l'État et de la branche Famille, était maintenant garanti alors qu'il ne relevait pas de leurs compétences obligatoires.

Ces problèmes de financement proviennent certes du niveau faible de prise en charge (30 %) – et ils pourraient être en partie levés par l'augmentation de la prise en charge en 2019 (de 30 à 60 %), mais ils proviennent aussi, pour certaines structures, de la base de calcul fondée sur la durée d'ouverture. Or, le nombre de visites réalisées est un indicateur qui reflète davantage le coût réel pour la structure. Certains ER concentrent davantage les visites sur les jours où les enfants peuvent venir plus facilement (mercredi, samedi...), et peuvent présenter des durées d'ouverture relativement faibles malgré une très forte activité nécessitant d'importants moyens (en personnel notamment). Il en résulte un financement par la PS, calculé sur la durée d'ouverture, très insuffisant pour la prise en charge des coûts supportés. Ainsi, l'ouverture un samedi, où de nombreuses visites ont lieu, est beaucoup plus coûteuse qu'une ouverture en semaine avec une faible fréquentation. Des analyses montrent en outre que les accueils simultanés ou en groupe favorisent le bon déroulement des rencontres entre parent et enfant. En effet, alors que de l'extérieur, on pourrait penser que l'accueil de façon isolée du parent et de son ou ses enfants est plus simple, plus sécurisant et préférable du point de vue de l'intimité de la famille concernée, l'expérience montre que l'accueil collectif, en donnant une place et une reconnaissance aux parents et en favorisant les interactions positives, présente de grands avantages pour déminer des situations de blocage, pour diminuer les phénomènes de violences, etc.¹⁵⁸ Autant de raisons qui plaident pour une meilleure prise en compte de ce type d'accueil en définissant les financements des ER non seulement en fonction des horaires d'ouverture mais aussi du nombre de visites.

Les besoins de financements semblent donc importants, et la nécessaire mobilisation des fonds d'action sociale, ainsi que les difficultés de certains ER pouvant aller jusqu'à leur fermeture, tendent à confirmer que le calibrage de la prestation de service (taux et base de calcul) doit être adapté.

XII. EVALUATIONS DISPONIBLES, POINTS FORTS/POINTS FAIBLES

1. LE MANQUE D'EVALUATION ET DE DONNEES

Les seules données d'activité et de financement disponibles sont celles des questionnaires d'activité envoyés aux structures recensées (subventionnées) par le ministère de la Justice. Il existe d'autres espaces de rencontre qui ne sont pas conventionnés mais pour lesquels les informations sont manquantes. Des informations sont également fournies par la Cnaf (ex : enquête flash de février 2019 auprès des Caf) ou encore les états des lieux annuels

¹⁵⁸ Pour un argumentaire en ce sens, avec des témoignages et des analyses de praticiens professionnels en espaces de rencontre, voir Moraël E. et Bédère S., 2018, « Collectif, temporalité et éthique du travail en espace de rencontre », Réalités Familiales n° 122-123, « Familles à l'épreuve de la séparation », Unaf, p. 60-63.

réalisés par la FFER auprès de ses adhérents (fédération qui regroupe près des deux tiers des structures gérant des ER).

Mais il n'existe aucune source d'information complète et en particulier il manque de données permettant d'étudier l'évolution sur le territoire du nombre d'ER et de leurs caractéristiques (financement, nombre de visites, nombre de cas problématiques...).

2. MALGRE LA PRESTATION DE SERVICE, UNE PARTIE DES STRUCTURES SOUFFRE D'UN MANQUE DE FINANCEMENT

Les insuffisances de la PS, couplées au désengagement d'autres financeurs (ministère des Affaires sociales, collectivités locales), qui faisaient craindre de fortes difficultés pour les associations gestionnaires, ont été compensés – mais de façon très inégale sur le territoire – par une mobilisation des fonds d'action sociale des Caf, et par des recherches d'autres cofinancements, souvent non pérennes.

3. FACE A UNE DEMANDE CROISSANTE, LE DEFICIT D'OFFRE EST DE PLUS EN PLUS CRIANT

Le déficit d'offre est particulièrement choquant pour un service public qui met en œuvre une obligation légale. Le nombre de mesures judiciaires nouvelles mises en attente augmente fortement (plus de 4 000 ont été mises en attente en 2017).

Bien que répondant à une obligation légale pour la grande majorité des familles (89 % des nouvelles mesures sont judiciaires en 2017, une proportion en hausse) les espaces de rencontre se sont développés aléatoirement en fonction de la mobilisation des acteurs locaux. De fait, ils ne sont pas facilement accessibles sur tout le territoire et paraissent en nombre insuffisant au vu des demandes en attentes (un quart des demandes sur l'année).

Selon l'enquête flash de la Cnaf de février 2019, dans plus des deux tiers des départements pour les Caf ayant répondu à l'enquête (46 départements sur 64 ayant répondu) des listes d'attente seraient mises en place au sein des espaces de rencontre et plus de 800 familles seraient actuellement en liste d'attente dans 26 départements (soit une moyenne de 29 familles par département).

La situation semble particulièrement critique en Ile-de-France où 286 familles seraient actuellement en liste d'attente mais aussi dans d'autres départements en tension : 79 familles dans le Var ; 56 dans le Rhône ; 54 dans le Calvados ; ou près de 39 familles pour la seule ville d'Amiens dans la Somme.

D'après les fédérations, certains ER seraient même actuellement en procédure judiciaire avec des avocats pour non-respect de la loi du fait de la mise en place de ces listes d'attente les empêchant de répondre aux ordonnances judiciaires.

Dans certains départements, les espaces de rencontre demandent aux magistrats d'arrêter leurs prescriptions afin de pouvoir résorber les listes d'attente ; d'autres travaillent à la mise en place d'une progressivité des orientations par les juges, à un fractionnement des listes d'attentes ou à la mise en place d'entretiens à distance avec les familles via Skype.

NOTE 11

LE SORT DU LOGEMENT EN CAS DE SEPARATION

Les règles d'attribution et d'usage du logement après une séparation ou un divorce et le rôle du juge aux affaires familiales (Jaf) varient selon le mode de conjugalité, le statut d'occupation au moment de la séparation ou du divorce (propriété ou location) et la présence ou non d'enfants. On s'intéresse ici aux séparations de couples mariés et de couples pacsés ou concubins ayant des enfants à charge.

I. COUPLE MARIE

Le jugement de divorce (ou la convention de divorce en cas de divorce par consentement mutuel) a vocation à régler l'ensemble des effets du divorce¹⁵⁹ et donc à prévoir le sort du logement, en cas de propriété, et l'attribution du droit au bail à l'un des époux en cas de location. Le Jaf est compétent et peut prendre à la fois des mesures provisoires (pour décider qui pourra demeurer dans le logement dans l'attente du jugement) et des mesures définitives. Dans le cas d'un divorce par consentement mutuel, les époux règlent librement le sort du logement ; on s'intéresse donc par la suite aux mesures qui peuvent être décidées par le juge en l'absence d'un divorce par consentement mutuel.

1. EN CAS DE PROPRIÉTÉ

Le Jaf peut au titre des mesures provisoires, et tant pour un logement en bien commun ou indivision voire propre à l'un des époux, attribuer provisoirement la jouissance du logement à l'un des deux époux ou la partager entre eux, en précisant son caractère gratuit ou non, auquel cas l'occupant devra payer à l'autre époux une indemnité d'occupation (article 2554° du code civil). La jouissance ne peut être accordée à titre gratuit que dans le cadre du devoir de secours.

Au titre des mesures définitives :

Le Jaf peut décider, si le logement constitue un bien commun ou indivis, de l'attribution préférentielle en pleine propriété du logement (avec compensation de l'autre conjoint pour une valeur égale) (article 831-2 du code civil¹⁶⁰). L'époux demandeur doit alors occuper de manière effective le bien au moment de sa demande, sauf en cas de violence conjugale ayant conduit la victime à quitter ce logement (article 515-11-4 du code civil). L'attribution du logement peut aussi constituer une modalité d'exécution de la prestation compensatoire en capital (article 274-2 du code civil). Le juge peut aussi décider d'un maintien en indivision du logement.

Le Jaf peut décider, si le logement appartient (en propre ou personnellement) à l'un des époux, d'enjoindre ce dernier à le concéder en bail à son conjoint (article 285-1 code civil). Le juge apprécie cette possibilité au regard de l'intérêt des enfants et sous réserve que l'époux attributaire soit le parent chez lequel résident habituellement les enfants. Il fixe alors le loyer et la durée du bail et peut le renouveler jusqu'à la majorité des enfants ou au contraire résilier ce dernier si des circonstances nouvelles interviennent.

¹⁵⁹ Même si dans le cadre du divorce contentieux, le règlement définitif des effets patrimoniaux du mariage peut se régler après le divorce lors de la liquidation du régime matrimonial (avec ou sans intervention judiciaire).

¹⁶⁰ <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/attribution-preferentielle-cour-de-cassation-rappelle-son-role-au-juge-du-divorce#.XWPui8Q6-70>

2. EN CAS DE BAIL

Le principe en la matière est que, jusqu'au prononcé du divorce, les époux restent solidaires du paiement du loyer et des charges (principe de cotitularité du bail, 1751 du code civil). La séparation de fait des époux est sans incidence sur leur obligation jusqu'à ce qu'intervienne la résiliation du bail après le préavis par les deux époux ou que le jugement de divorce soit retranscrit en marge de l'acte d'état civil.

Les situations de violence conjugales font exception à ce principe : le départ du logement d'une victime de violences conjugales fait cesser la solidarité entre les locataires, permettant ainsi à celle-ci de ne pas régler sa part des loyers (article 8-2 de la loi de 1989 sur les rapports locatifs¹⁶¹, introduit par l'article 136 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « loi Elan »). Pour cela, la victime doit informer le bailleur par lettre recommandée avec avis de réception, en accompagnant cette lettre d'information d'une copie de l'ordonnance de protection délivrée par le juge aux affaires familiales ou d'une copie de la condamnation pénale de son conjoint ou partenaire pour des faits de violences conjugales. La solidarité prend fin dès la première présentation de ce courrier.

Cette mesure est cependant difficile d'application en pratique. La victime reste en effet tenue du paiement du loyer tant qu'elle n'a pas obtenu du juge la délivrance d'une ordonnance de protection ou la condamnation pénale de l'auteur des violences conjugales.

Au titre des mesures provisoires, le Jaf peut préciser lequel des époux doit assurer le règlement du loyer et le prendre en compte dans le calcul des pensions alimentaires.

Le Jaf peut attribuer, au titre des mesures définitives, le droit au bail à l'un des ex-époux en considérant les intérêts sociaux et familiaux en cause (avec éventuelle indemnité au profit de l'autre époux) (article 1751, 2^e alinéa du code civil).

II. COUPLES PACSES OU CONCUBINS

1. COUPLES PACSES

S'agissant d'un couple non marié, le juge aux affaires familiales n'était initialement pas compétent pour se prononcer sur le devenir du logement. Les éventuels conflits en la matière (sortie de l'indivision, attribution du bail) relevaient du juge civil. Lorsque l'un des époux était le seul propriétaire du logement ou le seul titulaire du bail, son partenaire ne bénéficiait pas de droits particuliers au maintien dans le logement.

Plusieurs lois successives ont cependant rapproché la situation des couples pacsés de celle des couples mariés et, à cette fin, ont développé l'intervention du Jaf :

¹⁶¹ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 861290 du 23 décembre 1986.

- s'agissant des mesures provisoires, la possibilité d'attribuer la jouissance du logement à l'un des deux partenaires a d'abord été créée par la loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, au bénéfice du parent victime, dans le cadre d'une ordonnance de protection (article 515-11-4° du code civil). Elle a ensuite été étendue par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice à l'ensemble des séparations avec enfants, même dans les situations sans violence dès lors qu'il y a des enfants mineurs ; la mesure est alors limitée à six mois, et renouvelable dans certaines conditions (article 373-2-9-1 du code civil) ;
- si le bien appartient personnellement à l'un des partenaires, l'autre partenaire n'a aucun droit de s'y maintenir mais le juge peut décider, en présence d'enfants communs mineurs ou à charge, que la CEEE sera servie sous forme d'un droit d'usage et d'habitation (art. 373-2-2 du code civil) ;
- s'il s'agit d'un bien indivis, le juge peut décider de l'attribution préférentielle du logement ou décider le maintien en indivision (art. 515-6 du code civil) ;
- le droit à la cotitularité du bail a été étendu aux couples pacsés par la loi Alur du 24 mars 2014. Comme pour les couples mariés, le juge peut décider d'une attribution préférentielle du droit au bail en faveur de l'un ou l'autre des partenaires (même s'il n'est pas cotitulaire du bail) en considérations des intérêts sociaux ou familiaux (article 1751-1 du code civil). Le juge alors compétent est alors non pas le Jaf mais le juge compétent en matière de bail, qui est le juge d'instance. À compter de 2020, le juge d'instance sera remplacé par le juge des contentieux de la protection¹⁶².

2. COUPLES CONCUBINS

Les dispositions mentionnées ci-dessus sur la possibilité d'attribuer la jouissance provisoire du logement en cas de violences conjugales ou plus largement en cas de séparation, en présence d'enfants mineurs, sont également applicables aux concubins. En revanche, s'agissant des mesures définitives, il n'existe aucun droit au maintien dans le logement, qu'il s'agisse d'un logement appartenant à l'autre concubin (sauf si le juge décide que la pension alimentaire est servie sous forme d'un droit d'usage et d'habitation, cf. art. 373-2-2 du code civil), d'un logement indivis (aucun texte ne permet à un concubin de bénéficier de l'attribution préférentielle ; c'est le droit des indivisions qui s'applique), ou d'un logement dont l'autre concubin est titulaire du bail (il n'y a pas de cotitularité de principe pour les concubins et, en cas de séparation, seul le titulaire du bail peut se maintenir dans les lieux).

¹⁶² Créé par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, le juge des contentieux de la protection connaîtra de plusieurs contentieux relevant auparavant du juge d'instance, notamment la protection des personnes (tutelle, curatelle, etc.) ou l'expulsion des occupants sans droit ni titre des immeubles d'habitation. Un ou plusieurs juges seront désignés au sein de chaque tribunal judiciaire (ex-tribunal de grande instance) pour y exercer ces fonctions.

Synthèse des mesures que peut prendre le juge en matière de logement dans une situation de divorce ou de séparation

	COUPLES MARIÉS	COUPLES PACSES	CONCUBINS
MESURES PROVISOIRES	Possible	Possible depuis 2019	Possible depuis 2019
MESURES DEFINITIVES			
Bien en propriété	<p>Possible attribution préférentielle du logement en propre, en commun, ou indivis par le juge ;</p> <p>Possibilité pour le juge de maintenir le logement en indivision ;</p> <p>Possibilité pour le juge de concéder en bail le logement en propre ou personnel ;</p> <p>Possibilité pour le juge d'attribuer la CEEE sous forme d'un droit d'usage et d'habitation du logement ;</p> <p>Possible attribution par le juge du logement comme modalité d'exécution de la prestation compensatoire en capital.</p>	<p>Attribution préférentielle possible d'un bien en indivision par le juge, dans le cadre de la liquidation de l'indivision ;</p> <p>Possible maintien en indivision du logement par le juge ;</p> <p>Possibilité pour le juge d'attribuer la CEEE sous forme d'un droit d'usage et d'habitation du logement ;</p> <p>Impossibilité pour le juge de concéder en bail le logement en propre ou personnel.</p>	<p>Pas d'attribution préférentielle possible d'un bien en indivision par le juge ;</p> <p>Possibilité pour le juge d'attribuer la CEEE sous forme d'un droit d'usage et d'habitation du logement ;</p> <p>Impossibilité pour le juge de concéder en bail le logement en propre ou personnel.</p>
Bail	<p>Principe de cotitularité du bail et de solidarité dans le paiement des loyers et charges ;</p> <p>Sauf cas de violences conjugales ;</p> <p>Possible attribution préférentielle du droit au bail par le juge.</p>	<p>Principe de cotitularité du bail et de solidarité dans le paiement des loyers et charges, dès lors que les partenaires en ont fait la demande, et sauf cas de violences conjugales ;</p> <p>Possible attribution préférentielle du droit au bail par le juge.</p>	<p>Pas de principe de cotitularité du bail ni de solidarité de paiement des loyers et charges ;</p> <p>Pas d'attribution préférentielle possible du droit au bail par le juge.</p>

NOTE 12

AIDE JURIDICTIONNELLE DANS LES PROCEDURES DE DIVORCES ET SEPARATIONS

Prévue par la loi 91-647 du 10 juillet 1991 et le décret 91-1266 du 19 décembre 1991, l'aide juridictionnelle (AJ) est une aide financière qui permet aux personnes dont les ressources sont inférieures à un plafond de bénéficier d'une prise en charge totale ou partielle par l'État des honoraires et frais de justice (avocat, huissier, etc.). Elle est un instrument essentiel de l'accès effectif au juge dont le principe est largement consacré au niveau national comme international¹⁶³.

En principe, l'AJ n'est pas accordée par l'État si les frais de procédure peuvent être pris en charge par l'assurance de protection civile du demandeur ou de son employeur. Le demandeur doit donc solliciter en préalable son assurance protection juridique. Les litiges de divorce et après divorces sont cependant des matières étant en principe exclues des contrats d'assurance de protection juridique, ce qui implique que les personnes peuvent faire directement la demande d'aide juridictionnelle¹⁶⁴.

L'AJ représente un budget de 478,8 millions d'euros en 2018 (civil, pénal et administratif), en hausse constante sous l'effet notamment de la hausse du nombre de personnes éligibles (+ 10,6 % entre 2015 et 2019)¹⁶⁵. Dans la période récente (2015-2019), la hausse s'explique à la fois par le relèvement du seuil d'admission à l'aide juridictionnelle ainsi que par la réévaluation de la rétribution des avocats, que d'aucuns jugent cependant encore insuffisante à garantir une juste rémunération des auxiliaires de justice (cf. *supra*).

L'AJ est fréquemment mobilisée dans les procédures de divorce et après divorce. Les admissions à l'AJ pour une procédure de divorce ou hors divorce devant le juge aux affaires familiales (Jaf) représentent 20 % du nombre total d'admission à l'AJ en 2017¹⁶⁶¹⁶⁷. On constate une majorité d'AJ totale¹⁶⁸.

En 2012, l'aide juridictionnelle était attribuée dans 27 % des procédures de divorce. Elle l'était deux fois plus souvent dans les divorces contentieux que dans les divorces par consentement mutuel (DCM) : elle était attribuée dans 60 % des cas dans les divorces pour altération définitive du lien conjugal, dans 55 % des cas dans les divorces acceptés ou des divorces pour faute et 26 % des cas dans les DCM. Les femmes obtiendraient une aide juridictionnelle nettement plus souvent que les hommes, dans 38 % des cas contre 17 %¹⁶⁹, ce qui s'explique par le différentiel de revenus dans les couples.

¹⁶³ Et notamment L'article 8 de la déclaration universelle des droits de l'homme ; l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 ; article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

¹⁶⁴

<https://www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/getNotice.do?cerfaNotice=52133&cerfaFormulaire=15626>

¹⁶⁵ http://www.senat.fr/rap/a18-153-8/a18-153-8_mono.html#toc31

¹⁶⁶ Chiffres clés de la justice 2018/ http://www.justice.gouv.fr/art_pix/justice-chiffres-cles-2018.pdf, p. 31.

¹⁶⁷ Soit 107 720 (- 1,7 %) admissions à l'aide juridictionnelle pour une procédure de divorce devant le Jaf et 93 598 (+ 0,6 %) admissions à l'aide juridictionnelle pour une procédure hors divorce devant le Jaf.

¹⁶⁸ <https://www.carpafrance.org/images/Barreau/UNCA-STATISTIQUES-AJ-2017.pdf>, p. 56

¹⁶⁹ Belmokhtar Z. et Dufour C., 2015, L'exercice de l'autorité parentale après la rupture des parents en 2012, rapport d'étude, ministère de la Justice SDSE, janvier 2015.

I. LE CHAMP

Le champ de l'aide juridictionnelle est très large : toutes les personnes physiques peuvent obtenir l'AJ en cas de divorce ou séparation, qu'elles soient en position de demandeur ou de défendeur et l'AJ peut être attribuée à chacun d'eux. Les mineurs peuvent également y avoir droit dans le cadre de leur droit à être entendu¹⁷⁰.

Toutes les procédures de divorce ou de séparation de corps sont concernées, y compris les procédures de divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocats, les procédures post-divorce ou les mesures d'exécution (article 10 de la loi de 1991). Pour ce qui concerne le DCM, la loi n° 2016-1547 du 18 nov. 2016 a explicitement prévu que l'aide juridictionnelle pouvait être accordée aux époux dans le cadre de cette procédure¹⁷¹.

L'AJ couvre alors, en tout ou partie, les frais d'auxiliaires de justice (avocat, huissier, expert).

L'AJ permet aussi, depuis 2016¹⁷², de couvrir les frais de médiation dans deux cas : en cas de médiation proposée ou ordonnée par le juge ou en cas de saisine du juge aux fins d'homologation d'un accord intervenu à l'issue d'une médiation conventionnelle¹⁷³.

II. LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION

Toute personne physique de nationalité française peut prétendre à l'AJ. Il en va de même pour les ressortissants des États membres de la Communauté européenne. Les personnes de nationalité étrangère peuvent également être admises à l'AJ, à condition qu'elles résident habituellement et régulièrement en France.

Concernant les conditions de ressources :

La personne qui sollicite l'aide juridictionnelle doit justifier de ressources mensuelles inférieures à un plafond fixé périodiquement. Sont pris en compte les revenus imposables, dont la pension alimentaire perçue par le parent gardien. La pension alimentaire versée peut-être au contraire déduite par le parent non gardien. Sont dispensés de justifier de ces ressources les bénéficiaires du RSA et du minimum vieillesse (ASPA). Pour l'enfant qui demande à être entendu dans une procédure de divorce et exerce à ce titre son droit à être assisté d'un avocat, les ressources prises en compte sont celles de ses parents.

¹⁷⁰ Loi n°93-22 du 8 janvier 1993 - art. 54 JORF 9 janvier 1993 en vigueur le 1er février 1994.

¹⁷¹ Art. 50, VII, de la loi n° 2016-1547 du 18 nov. 2016 créant un troisième alinéa à l'art. 10 de la loi n° 91-647 du 10 juill. 1991 relative à l'aide juridique.

¹⁷² Décret n° 2016-1876 du 27 déc. 2016 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique a inséré un nouveau chapitre IV bis relatif à la médiation dans le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991.

¹⁷³ Le défenseur des droits a préconisé en 2019 « l'extension de l'AJ à la médiation conventionnelle obligatoire préalable à la saisine de la juridiction même lorsqu'elle ne donne pas lieu à une homologation judiciaire en l'absence d'offre publique gratuite ». Cf. avis du défenseur des droits n°19-09, 27 mai 2019.

Un certain nombre de prestations sont, par ailleurs, exclues de la base ressource de l'AJ : prestations familiales, prestation de compensation du handicap (PCH), aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, aide personnalisée au logement (APL), allocation de logement sociale (ALS), prime d'activité.

L'appréciation des ressources se fait au niveau de chacun des conjoints ou concubins¹⁷⁴ pour les procédures de divorce ou de séparation.

III. UN DOUBLE PLAFOND DE RESSOURCES

Le système de l'AJ s'appuie sur un plafond de ressources mensuelles à deux niveaux selon que l'AJ est totale ou partielle.

Pour l'aide partielle, la prise en charge est dégressive avec le revenu, avec un nombre de tranches réduit à deux en 2016 (six antérieurement)¹⁷⁵ dans un objectif de simplification du dispositif de l'aide juridictionnelle partielle et d'amélioration de sa lisibilité pour le justiciable. Le taux de prise en charge de l'État est de 25 ou 55 %. Il allait de 15 à 85 % antérieurement. Le mécanisme de l'aide juridictionnelle partielle reste toutefois très marginal.

Pour 2019, le plafond de l'AJ totale est fixé à 1 031 euros, tandis que celui de l'AJ partielle à 25 % est de 1 546 € et celui de l'AJ partielle à 55 % de 1 219 €.

Une majoration pour personne à charge est également appliquée aux plafonds de ressources qui est de 186 € pour les deux premières personnes à charge et de 117 € pour la troisième personne à charge et les suivantes pour 2019.

Conditions de ressources pour l'aide juridictionnelle applicables en 2019 dans l'ensemble des départements, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon¹⁷⁶

Part contributive de l'Etat	sans personne à charge (*)		ayant 1 personne à charge (*)		ayant 2 personnes à charge (*)	
	le montant mensuel des					
	supérieur ou égal à	et inférieur ou égal à	supérieur ou égal à	et inférieur ou égal à	supérieur ou égal à	et inférieur ou égal à
100%		1 031		1 217		1 402
55%	1 032	1 219	1 218	1 405	1 403	1 590
25%	1 220	1 546	1 406	1 732	1 591	1 917

¹⁷⁴ Cf. article 5 loi 1991 : « Il est encore tenu compte, dans l'appréciation des ressources, de celles du conjoint du demandeur à l'aide juridictionnelle, ainsi que de celles des personnes vivant habituellement à son foyer, sauf si la procédure oppose entre eux les conjoints ou les personnes vivant habituellement au même foyer ».

¹⁷⁵ Décret n° 2016-11 du 12 janvier 2016 relatif au montant de l'aide juridictionnelle qui a modifié le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 modifié portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

¹⁷⁶ Circ. du 16 janv. 2019, Montant des plafonds de ressources, des correctifs pour charges familiales et des tranches de ressources pour l'admission à l'aide juridictionnelle à compter du 18 janv. 2019, BOMJ n°2019-01 du 31 janv.

<https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2019/02/just1901743c.pdf>

Sont considérées comme à charge, les personnes qui vivent effectivement sous le toit du demandeur de l'aide juridictionnelle. Lorsque la charge des enfants est assumée par les deux parents qui continuent à résider transitoirement sous le même toit en attendant que le jugement soit prononcé, les majorations liées aux enfants à charge sont réparties au prorata de leur participation à l'entretien des enfants, ou à défaut d'informations précises sur ce point, au prorata de leurs ressources respectives. Dans le cas où les parents vivent déjà sous un toit différent, les enfants sont pris en compte dans le calcul de l'aide juridictionnelle du parent chez lequel ils ont la résidence principale (et ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'aide juridictionnelle de l'autre parent). Le parent qui n'a pas la garde principale pendant la période transitoire a donc une probabilité moindre d'obtenir l'aide juridictionnelle que s'il a la garde principale. Il en est de même pour le parent non gardien qui se trouve dans une situation de séparation de fait par rapport à un couple qui aurait maintenu une résidence commune dans l'attente de la décision de divorce. Dans le cas d'une résidence alternée, en revanche, les enfants à charge sont pris en compte pour les deux parents¹⁷⁷.

Les plafonds d'admission à l'AJ sont révisés annuellement en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac (article 14 de la loi de 1991). Ils ont été augmentés en 2016.

IV. LA PROCEDURE POUR DEMANDER L'AJ

La demande d'AJ se fait par formulaire déposé auprès du tribunal de grande instance chargé de l'affaire. Elle est présentée au bureau d'aide juridictionnelle du TGI.

Elle peut être formée avant ou pendant l'instance en divorce, par le justiciable ou un avocat. À cet égard, il incombe à l'avocat une obligation d'informer son client de la possibilité d'obtenir une AJ, compte tenu de son niveau de ressources. L'AJ peut aussi être demandée pour faire exécuter une décision de justice.

L'admission à l'aide juridictionnelle est prononcée par un bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) qui vérifie préalablement que la demande n'est pas irrecevable ou dénuée de fondement. Les décisions rendues par le BAJ conditionnent donc le volume d'affaires traitées à l'AJ par les avocats réunis au sein du barreau concerné et déterminent, en conséquence, le montant des rétributions qui seront versées aux avocats par les caisses de règlements pécuniaires des avocats (Carpa).

Le bénéficiaire de l'aide choisit ensuite librement les auxiliaires de justice. S'il n'a pu exercer ce choix, le bâtonnier commet d'office un avocat, et le président de l'organisme professionnel dont dépend l'auxiliaire de justice désigne un auxiliaire d'office.

Les juges doivent veiller à ce que le bénéficiaire de l'AJ puisse effectivement profiter de l'assistance des auxiliaires de justice compétents, et particulièrement de l'avocat.

¹⁷⁷ Lorsque le demandeur a des enfants dont il a la garde en résidence alternée, le BAJ ne retient que la moitié des enfants déclarés pour apprécier le droit du demandeur à bénéficier de l'AJ. Par ailleurs, si chaque époux demande l'AJ, le BAJ s'assure que ces derniers n'ont pas déclaré avoir, chacun, l'ensemble de leurs enfants à charge.

V. LE SYSTEME DE RETRIBUTION DES AUXILIAIRES DE JUSTICE

L'AJ fonctionne comme un mécanisme de tiers payant pour le bénéficiaire. Les auxiliaires de justice auxquels il est recouru sont payés directement par l'État, selon un barème tenant compte de la nature des missions et du nombre d'unités de valeur de référence (UV) qui leur est affecté. Il en va de même pour le notaire, l'huissier de justice ou le greffier qui prêtent leur concours au bénéficiaire de l'AJ.

L'AJ partielle laisse en revanche à la charge du bénéficiaire un complément de rémunération des autres auxiliaires de justice qui interviennent. L'honoraire complémentaire de l'avocat est librement négocié et fixé par convention écrite préalable entre le bénéficiaire de l'AJ et l'avocat. Celle-ci fixe, en tenant compte de la complexité du dossier ainsi que des diligences et des frais imposés par la nature de l'affaire, le montant et les modalités de paiement de ce complément d'honoraires, dans des conditions compatibles avec les ressources et le patrimoine du bénéficiaire (article 35 de la loi précitée du 10 juillet 1991). Cette convention rappelle le montant de la part contributive de l'État et indique les voies de recours ouvertes en cas de contestation. Elle doit être communiquée dans les quinze jours de sa signature au bâtonnier, qui contrôle sa régularité ainsi que le montant du complément d'honoraires. Les autres officiers publics ou ministériels (huissiers...) ont droit, de la part du bénéficiaire de l'AJ partielle, à un émolument complémentaire calculé sur la base de leurs tarifs dans des limites fixées par décret en Conseil d'État. Un rapport du Sénat de 2014 avait relevé que ce système ne semblait cependant pas garantir au justiciable une visibilité totale quant aux honoraires qui restent à sa charge *in fine* et que certains justiciables préféreraient ne pas s'engager dans ce processus de crainte de se voir imposer une charge résiduelle trop importante.

Le bénéficiaire de l'AJ a le droit de choisir lui-même un auxiliaire de justice. Ce dernier peut refuser de représenter un client (l'auxiliaire de justice qui prêtait son concours au bénéficiaire de l'AJ avant que celle-ci ait été accordée doit cependant continuer de le lui prêter après l'admission). En l'absence de choix par le justiciable ou en cas de refus de l'auxiliaire de justice choisi, un auxiliaire de justice est désigné par le bâtonnier ou par le président de l'organisme professionnel dont il dépend (avocat « commis d'office »).

L'avocat ou auxiliaire de justice qui prête son concours au bénéficiaire de l'AJ perçoit une rétribution versée par l'État (article 27 de la loi de 1991). Cette rétribution, en cas d'AJ totale, est déterminée en fonction du produit d'une unité de valeur de référence (UV), fixée par la loi de finances, et variable selon les procédures, et des coefficients représentatifs du poids de chaque mission pour l'avocat (article 50 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991), coefficients censés représenter la charge de travail pour l'avocat (fixés par décret).

La valeur de l'UV, au 1^{er} janvier 2017, est de 32 euros (contre 26,50 euros antérieurement).

Depuis 2017¹⁷⁸, le nombre d'UV affectées aux différentes missions relatives aux divorces est le suivant :

- 24 UV, soit 768 euros, pour le divorce par consentement mutuel par acte d'avocat lorsqu'il a abouti, 6 à 18 UV, soit 192 à 576 euros, en cas d'échec et en fonction des diligences de l'avocat ;
- 30 UV, soit 960 euros, pour le divorce par consentement mutuel judiciaire ;
- 34 UV soit 1 088 euros pour les autres cas de divorce.

Cela représente une hausse de rétribution pour les avocats de 8 % et 10 % environ pour le DCM judiciaire et divorce contentieux¹⁷⁹ par rapport au système antérieur à 2017.

Les auxiliaires de justice ne sont rétribués qu'*in fine* au titre de l'AJ et ne peuvent bénéficier d'avance en cours de mission. Le défenseur des droits a indiqué dans un récent avis sur l'aide juridictionnelle avoir été saisi à plusieurs reprises de plaintes concernant les délais de paiement de l'État (concernant les acteurs établissant des enquêtes sociales)¹⁸⁰. Les délais de paiement des avocats ne semblent pas, en revanche, poser de difficulté¹⁸¹.

En conséquence de ce système, l'État affecte annuellement aux caisses de règlements pécuniaires des avocats (Carpa), placées auprès des barreaux, une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau. Les Carpa jouent un rôle pivot dans le processus de rétribution des avocats accomplissant des missions d'AJ. Le montant de la dotation résulte du nombre de missions d'AJ accomplies par les avocats du barreau, du coefficient par type de procédure et du montant de l'UV.

La juste rémunération des auxiliaires de justice est une condition importante pour la qualité de la défense dont bénéficient les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. La question de la rémunération des avocats est par ailleurs une source permanente de débats, notamment entre l'État et les représentants de la profession. Dans son avis n°19-09, le défenseur des droits a recommandé « *d'améliorer significativement les rémunérations et défraiements des avocats pour garantir la qualité de l'assistance et de la représentation des plus vulnérables* ». Saisi de requêtes en annulation du décret n° 2016-1876 du 27 décembre 2016, le Conseil d'État (CE 14 juin 2018, req. n° 408265) s'est prononcé sur les dispositions relatives à la rétribution des auxiliaires de justice intervenant au titre de l'aide juridictionnelle. Il a précisé que la contribution versée aux avocats prêtant leur concours aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle n'impliquait pas que cette contribution, dont l'unité de valeur est déterminée annuellement par la loi de finances, couvre l'intégralité des frais et honoraires correspondants et que le législateur avait entendu laisser à la charge des auxiliaires de justice une part du financement de l'aide juridictionnelle¹⁸².

¹⁷⁸ Décret n°2016-1876 en date du 27 décembre 2016 relatif à l'aide juridique.

¹⁷⁹ Pour une évolution globale de la rétribution moyenne versée aux avocats de près d'un tiers entre 2016 et 2017. https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DBGPGMPGM101.pdf

¹⁸⁰ Avis du défenseur des droits n°19-09, 27 mai 2019.

¹⁸¹ https://www.senat.fr/rap/r08-063/r08-063_mono.html

¹⁸² <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/conseil-d-etat-se-prononce-sur-retribution-des-avocats-l-aide-juridictionnelle#.XNP0gMkza71>

Des missions sont en cours pour mener une réflexion sur l'aide juridictionnelle (mission d'information sur l'aide juridictionnelle de la commission des lois de l'Assemblée nationale) ¹⁸³.

VI. LE SYSTEME DE RETRIBUTION DE LA MEDIATION EN CAS D'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'article 42 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a introduit un nouvel article 64-5 dans la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 prévoyant la rétribution de l'avocat et du médiateur dans le cadre d'une médiation judiciaire ou d'une médiation conventionnelle donnant lieu à la saisine du juge pour homologation.

La rétribution du médiateur au titre de l'aide juridictionnelle atteint les montants suivants, dans la limite des frais restant à la charge des parties ¹⁸⁴:

- 512 € hors taxes lorsque toutes les parties bénéficient de l'aide juridictionnelle ;
- 256 € hors taxes pour chaque partie lorsque toutes les parties ne bénéficient pas de l'aide juridictionnelle.

Néanmoins, lorsque le médiateur est déjà rétribué totalement ou partiellement par un tiers (par exemple par la caisse des allocations familiales (Caf) au titre de la prestation de service Médiation familiale), le montant de la rétribution du médiateur au titre de l'aide juridictionnelle ne peut être supérieur à la part restant à la charge des parties. Ainsi, pour calculer le montant maximum de la prise en charge de la rétribution du médiateur au titre de l'aide juridictionnelle, le magistrat taxateur déduira au préalable les sommes que le médiateur aura déjà perçues de la part de tiers.

Les médiateurs, comme les auxiliaires de justice, ne sont rétribués qu'*in fine* au titre de l'AJ et ne peuvent bénéficier d'avance en cours de mission. Pour le médiateur, le versement de la rétribution de l'État est conditionné par la « *transmission par le médiateur au juge d'un rapport de présentation exposant les termes de l'accord et permettant à ce dernier d'apprécier l'importance et le sérieux des diligences accomplies* » ¹⁸⁵¹⁸⁶ tout en ne trahissant pas la confidentialité des échanges.

Dans les années à venir, plusieurs évolutions pourraient impacter à la hausse le budget de l'AJ sur le champ du divorce et hors divorce : l'extension de la représentation obligatoire par deux avocats dans le cas du divorce par consentement mutuel sans juge et la possibilité et/ou obligation dans certains TGI pour le juge d'enjoindre les parties de rencontrer un médiateur.

¹⁸³Et notamment une mission parlementaire d'information qui s'appuie sur les travaux menés par une mission commune de l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la justice.

¹⁸⁴ Article 18 Décret n° 2016-1876 du 27 décembre 2016 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique.

¹⁸⁵ Article 18 du Décret n° 2016-1876 du 27 décembre 2016 portant diverses dispositions relatives à l'aide juridique.

NOTE 13

UNE PRESENTATION DES BAREMES DE PENSIONS ALIMENTAIRES

Le ministère de la Justice a diffusé en avril 2010 au moyen d'une circulaire adressée aux magistrats¹⁸⁷ une table de référence pour la fixation de la pension alimentaire pour l'entretien des enfants après la séparation des parents. Ce barème vise à traduire l'obligation alimentaire et, plus précisément, à mettre en œuvre l'article 371-2 du code civil selon lequel « 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 »¹⁸⁸.

Il s'agit d'un barème indicatif pour le juge aux affaires familiales (Jaf) pour la fixation du montant de la CEEE. Il ne bride pas la liberté d'appréciation du juge, en particulier pour s'adapter à des situations particulières. Mais il offre une référence objective commune pour tous les acteurs, les praticiens, juges et avocats, ainsi que les parents. Il poursuit trois objectifs :

- favoriser une meilleure adhésion des parties aux décisions judiciaires et donc l'effectivité des paiements des pensions alimentaires (ce qui peut améliorer la situation de nombreux parents séparés et permettre de réduire certains transferts sociaux) ;
- faciliter les accords entre les parents, y compris pour ceux qui ne saisissent pas le juge ;
- faciliter les décisions des JAF (moins d'information à collecter et gain de temps) et les homogénéiser.

Cette table de référence indicative pour la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants (CEEE) préconisée par le ministère de la Justice depuis 2010 sera dénommée ci-après « barème 2010 ». Ce « barème 2010 » a ensuite été mis à disposition en ligne et régulièrement revalorisé¹⁸⁹.

En février 2018, un autre barème, issu de travaux à l'origine initiés par le ministère de la Justice en concertation avec le ministère chargé des affaires sociales, a été publié dans le code de la sécurité sociale, cette fois non pas destiné aux juges chargés de fixer les pensions alimentaires, mais aux organismes débiteurs des prestations familiales (ODPF), dans le cadre de la possibilité donnée aux directeurs de ces organismes, à compter du 1^{er} juillet 2018, et dans le cadre de l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (Aripa)¹⁹⁰, de délivrer un titre exécutoire sur la base d'une convention entre les parents séparés (hors divorces) précisant le montant de la CEEE¹⁹¹.

L'intérêt de cette procédure est de rendre la créance de pension alimentaire exécutoire (exécution forcée possible), sans devoir passer par un juge. Pour délivrer ce titre, l'Aripa vérifie le respect de certaines conditions et notamment que le montant de la pension fixée par

¹⁸⁷ Circulaire du 12 avril 2010.

¹⁸⁸ Pour plus de précisions sur la genèse de ce barème, voir le rapport du Haut conseil de la famille, « Les ruptures familiales », 10 avril 2014. Voir également la notice d'utilisation du ministère de la Justice.

¹⁸⁹ <https://www.justice.fr/simulateurs/pensions/bareme>. Révision liée uniquement aux revalorisations du montant du RSA utilisé dans la formule de calcul du barème.

¹⁹⁰ Voir la note 4 « Les missions de l'Aripa ».

¹⁹¹ Article [L.582-2 CSS](#) (créé par l'article 41 de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017) ; articles [R582-1 à -4 CSS](#) (créé par le [décret n° 2018-655 du 24 juillet 2018](#) relatif à l'allocation de soutien familial et à la délivrance du titre exécutoire prévu à l'article [L. 582-2](#) du code de la sécurité sociale) ; article [D.582-1 CSS](#) (créé par [décret n° 2018-656 du 24 juillet 2018](#)) ; [arrêté du 25 juin 2018](#).

convention soit au moins égal à celui résultant de l'application du nouveau barème. Ce barème présente donc un caractère impératif, pour la seule délivrance de ce titre exécutoire, ce qui le distingue du barème 2010 à destination des Jaf. Une année après sa mise en œuvre au 1^{er} juillet 2018, environ 800 titres exécutoires avaient ainsi été délivrés¹⁹².

Comme le précédent, ce barème est également un outil pour guider et faciliter les négociations entre parents lors de la séparation, notamment via le simulateur de pension alimentaire figurant sur caf.fr.

Le barème applicable par l'Agence de recouvrement des pensions alimentaires (Aripa) depuis le 1^{er} juillet 2018 et opposé aux parents séparés pour la délivrance d'un titre exécutoire sera dénommé ci-après « barème 2018 ».

Deux barèmes coexistent donc depuis 2018, le « barème 2010 » de la Justice et le « barème 2018 » de l'Aripa.

Dans sa conception, le barème 2018 est proche de celui de 2010. Ces deux barèmes reposent sur la détermination de deux éléments principaux : un coût d'entretien et d'éducation de l'enfant et une règle de partage de ce coût entre les parents. Pour la détermination de chacun de ces deux éléments, les mêmes hypothèses – forcément discutables – ont été retenues.

Toutefois, le mode de calcul a été modifié. Le barème 2010 proposait de faire un abattement (égal au montant du RSA socle pour une personne seule) sur les revenus pris en compte afin d'assurer dans tous les cas un « reste à vivre » au débiteur de la pension, ce qui conduisait aussi à réduire la pension de tous les débiteurs disposant de revenus au-dessus du RSA socle pour une personne seule (d'un montant identique, donc d'un montant diminuant proportionnellement aux revenus. Le barème de 2018 procède autrement, en calculant la CEEE sur la totalité des revenus puis en diminuant le montant ainsi obtenu à dû concurrence, de façon à laisser au final un « reste à vivre » au débiteur de la pension au moins égal au montant du RSA socle pour une personne seule. Cette modification revient à augmenter les montants de CEEE pour tous les débiteurs dont les ressources sont supérieures au montant de l'abattement, cette augmentation étant proportionnellement beaucoup plus importante pour les revenus plus faibles.

En outre, la mesure du coût relatif de l'enfant (en % du revenu des parents) utilisée pour le barème de 2018 utilise une règle d'arrondis à la décimale, ce qui conduit à une modification marginale à la hausse de ce coût relatif et par conséquent des montants de pension.

Nous présentons les hypothèses de construction du barème 2010, barème indicatif pour les juges, et indiquons les éventuelles différences avec le nouveau barème 2018, barème impératif s'imposant à l'Aripa et aux parents séparés pour la seule délivrance de titres exécutoires¹⁹³.

¹⁹² Voir la note 4 « Les missions de l'Aripa ».

¹⁹³ Cette présentation s'appuie beaucoup sur Sayn I., Jeandidier B., Bourreau-Dubois C. et Bardout J.-C., 2019, « Table de référence indicative pour la fixation de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (projet de révision, 2018), Note explicative », halshs. Voir également, Sayn I., 2010, « [Note explicative de la table de référence pour le calcul de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants](#) », halshs-00581802. ; Bourreau-Dubois C., Sayn I., Jeandidier B., de Jong N., Moreau C. et

I. UN COUT DE L'ENFANT DETERMINE EN FONCTION DE PLUSIEURS HYPOTHESES

L'appréciation du coût du ou des enfant(s) pour la construction des barèmes repose sur la notion de niveau de vie (revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation). Plus précisément, le coût des enfants est défini comme la variation de revenu disponible qui serait nécessaire pour conserver le même niveau de vie avec des enfants que sans enfant¹⁹⁴.

La table de référence diffusée par le ministère de la Justice (comme le barème 2018) est construite de façon à maintenir la part des dépenses du parent débiteur au niveau de ce qu'elle était avant la séparation ou le divorce (ou de ce qu'elle serait si la séparation n'avait pas eu lieu).

Avec cet objectif, et sous l'hypothèse que le revenu disponible du ménage est partagé au *pro rata* du poids de chacun dans le total des unités de consommation, pour calculer le montant de CEEE, il suffit d'appliquer le pourcentage retenu p au revenu du débiteur (voir encadré). Cette façon de faire, avec les hypothèses retenues, aboutit cependant au même montant de CEE que si on appliquait le pourcentage p à la somme des revenus des deux parents pour calculer le coût de l'enfant s'ils vivaient encore ensemble et que l'on répartissait ensuite ce coût à proportion de la contribution de chaque parent aux ressources de la famille avant séparation. Autrement dit, le fait que les revenus du parent créancier n'apparaissent pas dans le maniement du barème ne signifie pas pour autant pour ses concepteurs que ce barème n'en tient pas compte.

Pour évaluer le coût (relatif au revenu) d'un enfant, trois éléments sont retenus dans le barème : le revenu du débiteur, le nombre des enfants à la charge du parent débiteur et le mode de résidence des enfants concernés par la CEEE.

En l'état, le maniement du barème ne nécessite pas de connaître le revenu du créancier. Cependant, il est envisagé, si une nouvelle version du barème venait à être diffusée, qu'apparaisse explicitement la contribution des parents créanciers à l'entretien et à l'éducation de leur enfant. Cela permettrait de valoriser leur propre contribution, même si elle ne prend pas la forme d'une pension alimentaire, et de faciliter l'acceptation par les parents des décisions des juges.

Ce parallélisme néglige le fait que le coût d'un enfant est plus important lorsque ses parents sont séparés, du fait de coûts en grande partie fixes, peu liés au temps d'accueil de l'enfant, notamment ceux liés au besoin de deux domiciles assez grands pour accueillir le ou les enfants de façon décente et aux éventuels coûts de transport entre les deux domiciles s'ils

al, 2011, « [Évaluation de la mise en place d'une table de référence pour le calcul de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants](#) », Rapport de recherche, Mission de recherche droit et justice; Caisse nationale d'allocations familiales Cnaf, halshs-00583068.

¹⁹⁴ D'autres approches, comme celle des budgets de référence, préconisent de mesurer les coûts des enfants à partir de leurs besoins mais elles sont plus difficiles à mettre en œuvre pour définir un barème de pension alimentaire.

sont distants¹⁹⁵. De ce fait, en maintenant constante la contribution du parent non-gardien, on accroît celle du parent gardien, puisque le coût total est plus important. Ce coût supplémentaire pour le parent gardien peut éventuellement être comblé par des aides spécifiques, notamment celles accordées aux familles monoparentales mais d'une part ces aides sont essentiellement sous conditions de ressources et concernent donc une partie seulement de la population, d'autre part les prestations sociales-familiales n'ont en principe pas pour objectif de remplacer l'obligation des parents de contribuer mais plutôt de la compléter si besoin.

L'augmentation importante du coût de l'enfant à l'adolescence, confirmée par de nombreux travaux et prise en compte dans l'échelle d'équivalence retenue en France par l'Insee qui affecte 0,3 unité de consommation au-dessous de 14 ans et 0,5 à partir de 14 ans (soit 66,6 % de plus). Cette augmentation a été intégrée dans le barème mais le choix a été fait de ne pas distinguer les montants du barème en fonction de l'âge de l'enfant, pour ne pas avoir à multiplier le nombre de tables de calcul en fonction de l'âge de l'enfant. Le coût relatif de l'enfant (avant et après 14 ans) a donc été « lissé » sur l'ensemble des années de minorité, en prenant la moyenne des 18 années. Prendre la moyenne arithmétique des 18 premières années aboutit à une surestimation des pensions pour les enfants les plus jeunes et à une sous-estimation pour les enfants les plus âgés. Cependant, compte tenu des âges réels des enfants bénéficiant des pensions alimentaires, elle conduit plus souvent à une certaine sous-estimation sur l'ensemble des années de versement de la pension alimentaire pour un enfant. En effet, parmi les enfants de parents séparés, la proportion d'enfants en bas âge est plus faible que parmi l'ensemble des enfants et la proportion d'adolescents est plus élevée (l'âge moyen des enfants au moment d'une séparation est de 8 ans). Les pensions alimentaires continuent en outre le plus souvent à être dues et versées au parent créancier après le 18^e anniversaire.

Le taux appliqué au revenu du débiteur dépend du nombre total de ses enfants. Dans la notice explicative du ministère de la Justice accompagnant le « barème 2010 », il est précisé que tous les enfants à charge du débiteur sont pris en compte (incluant par exemple ses éventuels nouveaux enfants issus d'une remise en couple) et pas seulement celui (ou ceux) pour lequel (lesquels) la pension alimentaire doit être fixée. Ce choix n'est pas cohérent avec l'hypothèse affichée de maintenir constante la part des ressources du débiteur à son niveau avant séparation. C'est cependant le moyen retenu pour, dans un souci d'équité, traiter tous les enfants d'un même parent de la même façon, quelle que soit la date de leur naissance (nés d'une précédente union ou d'une union ultérieure), la naissance de nouveaux enfants pouvant par conséquent conduire à une diminution générale des pensions versées pour chacun d'entre eux.

En se basant sur les échelles d'équivalence (unités de consommation) usuelles et en appliquant une moyenne selon l'âge, le coût par enfant a ainsi été estimé dans le barème de 2010 à 18,0 % du revenu du débiteur pour un enfant, 15,5 % par enfant pour deux enfants (soit 31 % au total pour les deux enfants), 13,3 % par enfant pour trois enfants... et 9,5 % par

¹⁹⁵ 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 ; voir aussi 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 (étude australienne citée par Ben Jelloul M. et Cusset P.-Y., 2015, « [Comment partager équitablement le coût des enfants après la séparation ?](#) », Document de travail n° 2015-03, France Stratégie, juin 2015).

enfant pour six enfants¹⁹⁶. Pour le barème 2018 utilisé par l'Aripa, les résultats ont fait l'objet d'arrondis plus précis, ce qui aboutit à un coût par enfant très légèrement supérieur : 18,7 % pour un enfant, 15,7 % pour deux enfants, 13,6 % pour trois enfants... et 9,7 % pour six enfants¹⁹⁷. La décroissance du taux par enfant en fonction du nombre d'enfants, et donc de la pension versée par enfant pour un même niveau de revenu du débiteur, est le résultat direct de l'hypothèse initiale de raisonner en niveau de vie (revenu disponible par UC).

Encadré – Mesure de la charge d'enfants et de la contribution de chacun des parents

1. Mesure du niveau de vie par le revenu disponible divisé par le nombre d'unités de consommation et appréciation du coût des enfants

Pour comparer des ménages de composition différente en tenant compte des économies d'échelle, on utilise le niveau de vie défini comme le revenu disponible rapporté au nombre d'unités de consommation (UC) :

$$\text{Niveau de vie} = \frac{\text{Revenu disponible}}{\text{nombre d'unités de consommation}}$$

L'échelle d'équivalence utilisée en France – dite OCDE modifiée – accorde une UC au premier adulte, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants âgés de moins de 14 ans.

Le coût des enfants est défini comme **la baisse de revenu disponible équivalente à la charge d'enfant**, c'est-à-dire à l'augmentation du nombre d'unités de consommation. C'est donc plutôt une mesure des dépenses pour les enfants basée sur l'hypothèse que les revenus du ménage sont partagés au prorata du poids de chacun dans le total des unités de consommation.

Considérons un couple sans enfant dont le revenu disponible est R : son niveau de vie est

$$NV_0 = \frac{R}{1,5}$$

Avec un enfant à charge âgé de moins de 14 ans, le nombre d'unités de consommation passe de 1,5 à 1,8. Son niveau de vie est alors $NV_1 = \frac{R}{1,8} < \frac{R}{1,5}$: l'augmentation du nombre d'UC à revenu inchangé réduit le niveau de vie. Cette baisse de niveau de vie est équivalente à celle qui serait engendrée par une baisse du revenu à nombre d'UC inchangé. Notons D cette baisse du revenu. Elle est définie par :

$$\frac{R - D}{1,5} = \frac{R}{1,8} \Leftrightarrow D = \frac{0,3}{1,8} R$$

¹⁹⁶ Pourcentages appliqués en cas de droit de visite et d'hébergement réduit dans la table de référence (voir plus loin pour les situations de résidences classique et alternée).

¹⁹⁷ Les taux selon le nombre d'enfants figurent à l'[arrêté du 25 juin 2018 relatif à l'allocation de soutien familial et du titre exécutoire](#) prévu à l'article L. 582-2 du code de la sécurité sociale, sachant que la réglementation précise que ce taux fixé par arrêté ne pouvait être supérieur à 20 % par enfant (article R582-1 CSS).

Plus généralement, en notant N_P le nombre d'UC des parents (1 pour une famille monoparentale et 1,5 pour un couple) et N_E le nombre d'UC des enfants, on mesure le coût des enfants par :

$$D = \frac{N_E}{N_P + N_E} \times R$$

2. Contribution des parents à la charge d'enfants avant séparation

Pour le couple, les dépenses pour les enfants sont donc définies par :

$$D_C = \frac{N_E}{1,5 + N_E} \times R_C$$

Où R_C est le revenu disponible du couple. Ce revenu est la somme des revenus individuels des parents RI_1 et RI_2 et donc des transferts sociaux nets d'impôts courants dont bénéficie la famille T_C .

On a donc :

$$D_C = \frac{N_E}{1,5 + N_E} \times (R_1 + R_2 + T_C)$$

Le mode de calcul de la CEEE part du principe que la dépense du parent débiteur (disons le parent 1) après séparation doit être la même qu'avant séparation. Pour cela, il est fait l'hypothèse forte qu'avant séparation, il contribuait au coût au prorata de son revenu individuel :

$$C_1 = \frac{R_1}{R_C} \times D_C = \frac{R_1}{R_C} \times \frac{N_E}{1,5 + N_E} \times R_C = \frac{N_E}{1,5 + N_E} \times R_1$$

Sa contribution peut donc être définie comme un pourcentage de son seul revenu individuel, si l'objectif est de maintenir le niveau de sa contribution à ce qu'elle valait avant séparation.

Pour calculer la CEEE, il faut connaître :

- le revenu du débiteur : il correspond à ses revenus d'activité, de remplacement et de patrimoine ;
- le nombre d'enfants avant séparation.

En appliquant un poids de 0,5 pour un enfant de 14 ans ou plus et de 0,3 pour un enfant de moins de 14 ans, le pourcentage à appliquer au revenu du parent débiteur serait alors par exemple de :

- $\frac{0,3}{1,5+0,3} = 16,67\%$ pour un enfant de moins de 14 ans,
- $\frac{0,5}{1,5+0,5} = 25\%$ pour un enfant de 14 ans ou plus,
- $\frac{0,6}{1,5+0,6} = 28,57\%$ pour deux enfants de moins de 14 ans (soit 14,285 % par enfant),
- $\frac{1}{1,5+1} = 40\%$ pour deux enfants de 14 ans ou plus (soit 20 % par enfant),
- etc.

Remarque : selon le même principe, on peut considérer que la contribution du parent gardien avant séparation était :

$$C_2 = \frac{N_E}{1,5 + N_E} \times R_2$$

II. UN COUT MODULE SELON LES MODALITES DE RESIDENCE DE L'ENFANT

Le taux appliqué au revenu du débiteur permettant d'obtenir le montant de pension alimentaire (18 % pour un enfant avec le barème 2010) est modulé selon les modalités de résidence de l'enfant, c'est à dire la durée du temps passé par l'enfant au domicile du parent débiteur.

Le taux de 18,0 % (barème 2010) ou 18,7 % (barème 2018) pour un enfant est appliqué dans le cas d'un temps de résidence chez le parent « non gardien » nul ou réduit par rapport au temps de résidence dit classique (un weekend sur deux et la moitié des vacances scolaires, soit 25 % du temps).

Pour tenir compte des dépenses du parent « non gardien » en cas de temps de résidence dite classique, ce taux est réduit d'un quart (et s'élève à 13,5 % pour un enfant dans le barème 2010 et 14,0 % dans le barème 2018).

En cas de résidence alternée, une règle de calcul de la pension alimentaire est également proposée et peut être utilisées notamment en cas d'asymétrie du partage des dépenses (en dehors de celles liées à l'hébergement) et/ou de forte disparité des ressources des deux parents. Dans le barème 2010, il est laissé au juge le soin d'apprécier ces situations pour fixer une pension alimentaire.

Si telle est la décision du juge (dans 23 % des cas), le barème 2010 propose au juge un taux réduit de moitié, soit 9 % pour un enfant dans le barème 2010, le juge (ou les parties en cas d'accord) pouvant toujours le moduler en fonction du partage des dépenses.

Dans le barème 2018 utilisé par l'Aripa, il est également prévu un taux réduit de 9,3 % pour un enfant en résidence alternée, le titre exécutoire pouvant être délivré par l'Aripa seulement si le montant de la pension alimentaire est supérieur ou égal au montant résultant du barème.

Cette application pose problème et modifie le sens du barème : alors que dans le barème 2010, ce taux réduit est indicatif, proposé aux juges (ou aux parties) pour prendre leur décision quitte à le moduler (notamment à la baisse dès lors que le parent débiteur prend en charge intégralement certaines dépenses), dans le barème 2018 suivi par l'Aripa, il s'agit d'un taux minimal, puisque la pension alimentaire fixée de façon amiable doit être au moins égale au montant fixé. Cela explique peut-être l'extrême rareté des cas de délivrance d'un titre exécutoire par l'Aripa à des parents séparés avec un enfant en résidence alternée (probablement moins d'une dizaine depuis la mise en place de cette disposition). Mais plus largement, la construction du barème 2010 et sa simplicité d'utilisation avait comme contrepartie son caractère facultatif, perdu lors de son utilisation dans le cadre de l'Aripa.

En outre, pour justifier auprès de l'Aripa de la résidence alternée, la pièce exigée est un avis d'imposition faisant apparaître un partage des parts (quotient familial) ; or, s'il s'agit d'une séparation récente, cet avis ne peut exister que l'année suivante.

III. LES RESSOURCES PRISES EN COMPTE

1. LES RESSOURCES RETENUES POUR LE DEBITEUR SONT SES RESSOURCES PERSONNELLES ET N'INCLUENT PAS CELLES DE SON EVENTUEL NOUVEAU PARTENAIRE

Le nouveau partenaire n'a pas d'obligation alimentaire envers les enfants du débiteur. Les ressources retenues pour le débiteur pour le calcul de la CEEE ne doivent donc pas inclure celles de son éventuel nouveau partenaire. En revanche, l'impact de la remise en couple sur le niveau des charges du débiteur (à la hausse ou à la baisse) peut être pris en compte lors de la fixation du montant de la CEEE par le juge. L'utilisation du barème indicatif le permet, mais ce ne peut pas être le cas avec le barème impératif utilisé par l'Aripa.

2. LES RESSOURCES PERSONNELLES DU DEBITEUR PRISES EN COMPTE

Dans le barème 2010, la notice explicative du ministère de la Justice accompagnant ce barème conseille de retenir comme ressources personnelles du débiteur pour appliquer le taux permettant de calculer la CEEE :

- ses ressources imposables, la notice du ministère indiquant que pour les éventuelles ressources non déclarées (non imposables et non imposées), « il appartiendra au juge d'exercer son pouvoir d'appréciation » ;
- les « prestations sociales assurant un revenu au débiteur, soit en remplacement des revenus professionnels du débiteur (par exemple, les allocations de chômage, les prestations en espèces de l'assurance maladie, les pensions de retraite), soit pour lui assurer un revenu minimum (allocation adulte handicapé, assurance veuvage...) », qu'elles soient ou non imposables. La notice précise que, au contraire, « les autres prestations [qui] visent à améliorer le niveau de vie des enfants présents au foyer et non à participer au paiement d'une pension alimentaire, en particulier les allocations familiales et les prestations familiales en général, ne sont pas prises en compte ».

Comme nous l'avons vu, la contribution du débiteur est calculée comme la même proportion du revenu du débiteur dans le revenu du foyer avant séparation, les transferts sociaux bénéficiant à la famille n'entrant pas en compte *a priori*. Toutefois, on pourrait considérer que la prime d'activité (PA) versée à la famille avant séparation, bien que familialisée, était en partie une contribution du parent au revenu disponible de la famille, de même que la PA dont il bénéficie après séparation. Un raisonnement similaire peut être fait pour le RSA, les aides au logement et l'impôt sur le revenu.

L'hypothèse de ne pas retenir certaines ressources personnelles, ressources non imposables et/ou autres prestations sociales, est discutable. Elle pourrait apparaître comme une entorse à la lettre du code civil qui parle des « ressources » des parents, sans en restreindre aucunement le périmètre au motif de leur caractère imposable ou de leur objet. Cependant, cette hypothèse se base sur des positions dégagées par la jurisprudence¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Même si, s'agissant des prestations familiales par exemple, les décisions peuvent varier d'un juge à l'autre. Voir Juris Classeur Divorce, Fasc. 290 : Effets du divorce - Conséquences patrimoniales du divorce pour les enfants, 2017.

La notice du ministère de la Justice accompagnant le barème 2010 se prémunit cependant à l'avance d'un tel reproche en rappelant fréquemment le large pouvoir d'appréciation du juge quant à l'évaluation des ressources personnelles du débiteur. En pratique, la recommandation au juge de se baser sur les revenus imposables (incluant les revenus de remplacement) a été choisie pour des raisons de commodité, d'une part en raison de l'impossibilité de déterminer les prestations *personnelles* du débiteur pour des prestations attribuées au niveau du foyer (notamment lorsque ce dernier est recomposé), d'autre part en raison de la plus grande facilité pour les juges d'apprécier un montant en se fondant sur quelques pièces simples apportées par les parties, comme les avis d'impôt et/ou les bulletins de salaires. Le juge a en effet peu de temps pour prendre connaissance de la convention apportée par les parties, la vérifier et la traiter pour appliquer le barème. Pour le ministère de la Justice, il est important de conserver un barème facile d'utilisation par les juges et se bornant à jouer un rôle de référence (le juge restant libre de s'en écarter).

Le barème 2018, barème impératif utilisé par l'Aripa, repose sur les seules ressources personnelles imposables ce qui, dans la majeure partie des situations, correspond aux mêmes revenus que ceux conseillés au juge dans le barème 2010, mais sans pouvoir cependant prendre en compte des revenus non imposables, ce que le juge peut faire. Le choix de la simplicité dans le cas de l'Aripa, sans laisser de marge d'appréciation pour les autres ressources non imposables, est plus discutable car les ODPF ont un accès direct non seulement aux revenus imposables connus de l'administration fiscale, mais également à la plupart des autres ressources (dont les prestations non imposables).

IV. UN MONTANT PROPORTIONNEL AU REVENU DU PARENT DEBITEUR AVEC DES EXCEPTIONS POUR LES BAS REVENUS ET LES HAUTS REVENUS

Pour calculer la CEEE, on applique à l'assiette des ressources retenue les taux précités dans une logique de proportionnalité. Mais ce principe de proportionnalité – fréquent dans les pays étrangers – connaît des exceptions pour les bas et pour les hauts revenus (ressources personnelles du débiteur), avec des différences importantes entre le barème 2010 et le barème 2018.

1. LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE POUR LES DEBITEURS A BAS REVENUS : DE FORTES DIFFERENCES ENTRE LES DEUX BAREMES

Dans le barème 2010, un abattement à la base correspondant au niveau du RSA d'une personne isolée (559,74 euros du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2020) est appliqué aux ressources personnelles de tous les débiteurs, même à ceux ayant des ressources élevées.

Le montant de la CEEE est $CEEE = p \times N_E \times (R - 559,74)$, avec p le taux par enfant issu du barème, N_E le nombre d'enfants concernés par la séparation et R les ressources personnelles du débiteur.

Ceci a pour conséquence de fixer à 0 la contribution lorsque les ressources personnelles du débiteur sont inférieures à ce montant, mais aussi de minorer la CEEE d'un montant forfaitaire pour tous les débiteurs dont les ressources personnelles sont supérieures.

Dans le barème 2018, la logique est celle d'un reste à vivre : il n'y a pas d'abattement systématique, mais les ressources personnelles du débiteur après versement de la CEEE ne peuvent être inférieures au niveau du RSA d'une personne isolée.

Le montant de la CEEE peut s'écrire :
$$CEEE = \begin{cases} \varphi \times N_E \times R & \text{si } R - \varphi \times N_E \times R \geq 559,74 \\ R - 559,74 & \text{sinon} \end{cases}$$

avec φ le taux par enfant issu du barème, N_E le nombre d'enfants et R les ressources personnelles du débiteur.

Les débiteurs ayant des ressources personnelles inférieures au reste-à-vivre minimum (559,74 euros) restent dispensés du paiement d'une pension alimentaire. Pour ceux ayant des ressources personnelles supérieures, les montants de CEEE avec le barème 2018 sont toujours supérieurs à ceux obtenus avec le barème 2010 et la différence est proportionnellement plus importante pour les débiteurs à faibles ressources personnelles.

En outre, dans le barème 2010, la situation des débiteurs ayant des ressources personnelles à peine supérieures au RSA pour une personne seule est explicitement prise en compte. Il est en effet admis que la fixation d'un montant trop élevé de pension pour un débiteur à bas revenu présente de trop forts risques d'appauvrissement de ce débiteur, ce qui peut affecter son lien avec ses enfants et/ou conduire au non-paiement de la pension. Pour cette raison, la table indicative proposée au juge commence à partir de 700 euros, laissant le soin à ce dernier de fixer un montant nul ou très faible pour des ressources personnelles inférieures. Aucune information n'est donnée sur les raisons du choix de ce seuil à 700 euros, dont la fixation ne semble avoir reposé sur aucune hypothèse particulière, si ce n'est l'observation des pratiques des juges. Pour des débiteurs dont les ressources personnelles sont faibles mais supérieures à 700 euros, le risque d'un montant trop élevé est en grande partie évité du fait de l'abattement forfaitaire du montant du RSA personne seule.

Le barème 2018 appliqué par l'Aripa ne prend pas en compte ces adaptations du barème 2010, ce qui a deux conséquences :

- d'une part, le barème conduit à des niveaux non nuls de pension alimentaire dès que les ressources personnelles (hors transferts) du parent débiteur dépassent le montant du RSA personne seule, et même si ces ressources personnelles sont inférieures à 700 euros. Néanmoins, lorsque le montant résultant de l'application du barème (et fixé dans la convention présentée par les parents) est inférieur ou égal à un montant (19 euros pour un enfant, 10 euros pour deux enfants...), correspondant à des ressources personnelles inférieures à 570 euros environ, des instructions préconisent aux Caf de ne pas délivrer de titre exécutoire¹⁹⁹ ;
- d'autre part, et notamment pour des ressources personnelles faiblement supérieures à 700 euros, les montants de pension sont fixés à un niveau bien supérieur dans le barème 2018 appliqué par l'Aripa, en raison de l'absence d'abattement sur le revenu (le montant du RSA dans le barème 2010), sans aucune possibilité de dérogation (à la différence de la faculté du juge d'ajuster à la baisse avec le barème 2010), le montant proposé devant être

¹⁹⁹ Lettre réseau Cnaf LR n°2018-047 du 8 août 2018.

au moins égal au montant résultant du barème pour que le titre exécutoire soit délivré. Ainsi, avec des ressources personnelles de 1 000 euros par mois, la CEEE pour un enfant est de 61 euros avec le barème de 2010 mais de 140 euros avec celui de 2018, soit 14 % du montant de ses ressources personnelles (voir le tableau ci-après).

Tableau - Montant de CEEE par enfant pour une résidence classique selon les barèmes de 2010 et de 2018

Nombre d'enfants	Ressources personnelles mensuelles du débiteur	600 €	1000 €	1500 €	2000 €	2500 €	3000 €	4000 €	5000 €	6000 €
		1	Barème 2010	non défini	61 €	128 €	196 €	263 €	331 €	466 €
Barème 2018	49 €		140 €	210 €	280 €	350 €	420 €	560 €	700 €	700 €
Écart en euros	-		79 €	82 €	84 €	87 €	89 €	94 €	99 €	-
Écart en % du revenu	-		8 %	5 %	4 %	3 %	3 %	2 %	2 %	-
2	Barème 2010	non défini	52 €	109 €	167 €	224 €	282 €	397 €	512 €	Non défini
	Barème 2018	49 €	118 €	177 €	236 €	295 €	354 €	472 €	590 €	590 €
	Écart en euros	-	66 €	68 €	69 €	71 €	72 €	75 €	78 €	-
	Écart en % du revenu	-	7 %	5 %	3 %	3 %	2 %	2 %	2 %	-
3	Barème 2010	non défini	45 €	95 €	145 €	195 €	245 €	345 €	445 €	Non défini
	Barème 2018	49 €	102 €	153 €	204 €	255 €	306 €	408 €	510 €	510 €
	Écart en euros	-	57 €	58 €	59 €	60 €	61 €	63 €	65 €	-
	Écart en % du revenu	-	6 %	4 %	3 %	2 %	2 %	2 %	1 %	-

Calculs : HCFEA.

En comparaison du barème 2010, le barème 2018 propose donc des montants très, voire trop, importants pour les débiteurs à bas revenus ce qui présente des inconvénients : appauvrissement excessif du débiteur à bas revenus avec des risques quant au maintien de ses liens avec ses enfants et/ou sa capacité à payer la pension.

Pour cette raison, le ministère de la Justice a initié une réflexion pour tenter d'adapter le barème 2018 de façon à éviter des montants trop élevés pour les débiteurs à bas revenus.

2. LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE POUR LES DEBITEURS A HAUTS REVENUS : UNE PETITE DIFFERENCE ENTRE LES DEUX BAREMES

Lorsque les revenus du débiteur dépassent 5 000 euros, le barème 2010 ne propose plus de montants précalculés, considérant dans la note explicative annexée au barème, que l'application des % retenus aux revenus du débiteur peut aboutir à des montants inadéquats, qui vont au-delà des besoins habituellement nécessaires pour assurer l'entretien et l'éducation

des enfants. Le taux proposé peut donc être une indication : il a semblé préférable de laisser le soin aux juges ou aux parties de fixer le montant de la CEEE²⁰⁰.

Dans le barème 2018, le barème est impératif et le montant n'augmente plus à partir de 5 000 euros : la part de pension alimentaire minimale pour que l'Aripa délivre le titre exécutoire dans le revenu du débiteur diminue donc au-delà de ce montant.

V. QUELS EFFETS DE L'INTRODUCTION DU BAREME 2010 SUR LES PRATIQUES DE FIXATION PAR LES JUGES ?

Les travaux initiés au moment de la diffusion du barème 2010 montraient d'une part que les montants proposés traduisaient globalement les montants fixés par les juges, d'autre part que les juges fixaient des montants plutôt supérieurs à ceux préconisés par le barème pour les revenus les plus bas, et plutôt inférieurs à ceux proposés pour les revenus les plus hauts (rapport HCF de 2014). Des travaux pour connaître l'évolution des montants des pensions alimentaires décidés par les juges, et des éventuels écarts avec les montants du barème, seraient bienvenus.

²⁰⁰ Aucune justification n'est donnée quant à la raison de l'arrêt du barème à 5 000 euros : il s'agit probablement de permettre à la table indicative de tenir sur une page imprimable de format A4.

NOTE 14

LE MODELE QUEBECOIS DE FIXATION DES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS

Le Canada a mis en place, depuis le 1^{er} mai 1997, un modèle de fixation des pensions alimentaires dont les modalités de mise en œuvre peuvent être précisées et adaptées au niveau provincial, la responsabilité des questions relatives à la famille étant partagée entre niveaux fédéral et provincial. C'est le cas de la solution mise en place au Québec qui donne à Revenu Québec, l'agence gouvernementale chargée notamment du recouvrement des impôts, des responsabilités accentuées en matière de fixation, de perception et de versement des pensions alimentaires.

I. LE CADRE FEDERAL

Le cadre fédéral relatif aux pensions alimentaires a été fixé par les « *lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants* » (DORS/97-175) du 8 avril 1997, prises en application de l'article 26.1 de la loi sur le divorce.

Les principes généraux peuvent être synthétisés de la manière suivante :

- les dispositions ci-dessous s'appliquent aux pensions alimentaires concernant les enfants, les pensions alimentaires destinées aux adultes répondant à des règles différentes ;
- les parents ex-conjoints ont le choix entre passer un accord entre eux définissant le montant de la pension alimentaire à verser par le parent non-gardien (si possible au travers d'un accord écrit) ou demander que ce montant soit fixé par une ordonnance du juge ;
- s'ils demandent à un tribunal de décider, celui-ci utilisera des lignes directrices pour déterminer les versements de la pension alimentaire pour enfants ; certaines lignes directrices en matière de pensions alimentaires pour enfants relèvent du droit fédéral, tandis que d'autres relèvent du droit provincial ou territorial ;
- ces lignes directrices définissent très précisément le mode de calcul de la pension alimentaire et les informations à prendre en compte ; le montant de la pension alimentaire à payer dépend de l'endroit où réside le demandeur (qui définit le régime applicable), du nombre d'enfants concernés et du montant des revenus des deux ex-conjoints, et éventuellement de certains frais additionnels relatifs aux besoins des enfants ; il prend en compte la répartition du temps de garde entre les deux parents ;
- chacun des deux ex-conjoints est tenu de fournir les informations nécessaires pour le calcul de la pension, assorties des justificatifs correspondant ;
- le juge peut, s'il l'estime nécessaire, retenir un montant différent de celui issu du calcul ;
- pour connaître le montant prévu par les lignes directrices, un parent peut consulter les tables fédérales de pension alimentaire pour enfants qui prévoient des montants de base différents pour chaque province et territoire ;
- le montant peut être réajusté, sur demande de l'un des parents, lorsque la situation évolue ; ce réajustement ne peut intervenir, au mieux, qu'annuellement ;
- en matière d'imposition, la pension versée n'est pas déductible des revenus du débiteur, ni intégrée dans ceux du créancier ;
- si la pension due n'est pas payée, le parent bénéficiaire peut faire appel à la loi, les lois fédérales aidant à l'exécution de la pension alimentaire au travers de différents mécanismes : saisie-arrêt sur les paiements fédéraux que le débiteur est susceptible de percevoir (salaires d'agents publics, retraites fédérales,...), impossibilité d'obtenir un renouvellement de passeport ou de permis fédéraux, amendes, voire, dans certains cas, emprisonnement.

On peut dire que le schéma adopté est incitatif, mais avec un pouvoir coercitif limité en ce qui concerne la fixation du montant de la pension et la récupération en cas de non-paiement.

II. LA PROCEDURE MISE EN ŒUVRE AU QUEBEC

S'appuyant sur cette référence, les mesures mises en œuvre au Québec renforcent de manière notable le dispositif, de manière à le rendre opposable aux deux parents, et notamment sur les points suivants :

- le principe général est de passer par une ordonnance du juge, l'accord direct entre parents étant par dérogation ;
- chacun des parents doit renseigner un « Formulaire de fixation des pensions alimentaires pour enfants », transmis à l'agence Revenu Québec (qui est chargée par ailleurs du recouvrement de l'impôt) ; chaque parent est tenu de fournir les renseignements et justificatifs nécessaires au calcul ; Revenu Québec calcule sur cette base le montant de la pension et le transmet au juge qui prend l'ordonnance fixant le montant de la pension ;
- pour aider les parents, un service en ligne leur permet de simuler la procédure de calcul et d'obtenir un montant prévisionnel pour la pension ;
- Revenu Québec prélève le montant de la pension auprès du débiteur et le verse au créancier.

On a ainsi une sorte de service public du paiement des pensions alimentaires, allant de la fixation du montant et son actualisation, jusqu'à la mise en œuvre de son paiement effectif.

III. LES PRINCIPES DE CALCUL²⁰¹

Le principe général est de comptabiliser l'ensemble des ressources des deux parents et de calculer, à partir de ce montant une dépense parentale liée aux enfants prenant en compte le revenu et le nombre d'enfants. Cette dépense est répartie entre les deux parents en fonction de leurs revenus respectifs, en prenant en compte des ajustements éventuels en fonction du temps de garde de chacun. La pension à payer par le parent non-gardien correspond à ce montant, éventuellement diminué de frais particuliers qu'il aurait assumé directement.

De manière plus précise, le calcul de la pension alimentaire s'appuie sur un ensemble d'étapes successives :

1. IDENTIFICATION DES REVENUS DES DEUX PARENTS

Le revenu annuel inclut les revenus de toute provenance, notamment :

- les traitements, salaires et autres rémunérations ;
- les revenus nets tirés de l'exploitation d'une entreprise ou d'un travail autonome ;

²⁰¹ Sources : https://www.justice.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/contenu/documents/Fr_francais /centredoc/publications/couple-famille/modele_quebecois_regime_pa.pdf
et : <https://www.justice.gouv.qc.ca/centre-de-documentation/formulaires-et-modeles/couple-et-famille/formulaire-de-fixation-des-pensions-alimentaires-pour-enfants/>

- les prestations d'assurance-emploi et d'assurance parentale ;
- les pensions alimentaires pour adultes versées par un tiers et reçues à titre personnel ;
- les intérêts, le montant imposable des dividendes et les autres revenus de placement ;
- les revenus nets de location ;
- les prestations accordées en vertu d'une loi au titre d'un régime de retraite ou d'un régime d'indemnisation ;
- les autres revenus.

A contrario, il ne comprend pas ;

- les transferts gouvernementaux reliés à la famille (le paiement de soutien aux enfants, l'allocation canadienne pour enfants [ACE], etc.) ;
- les versements accordés en vertu du programme prime au travail ;
- les prestations d'aide financière de dernier recours ;
- les montants reçus dans le cadre des programmes d'aide financière aux études du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

Un parallèle avec la situation française conduirait à exclure les prestations familiales, la prime d'activité, le RSA et les bourses.

Concernant l'exclusion des aides à la famille de la base des ressources prises en compte, il est mentionné que « *en fait, ces sommes visent notamment à pourvoir aux besoins de l'enfant, tout comme la pension alimentaire. Comme le montant de la contribution alimentaire parentale de base est établi en fonction des revenus des deux parents, il s'ensuit que plus les revenus sont bas, plus les montants de la table de fixation des pensions alimentaires seront bas. Les transferts gouvernementaux reliés à la famille permettent ainsi de compenser les revenus peu élevés des parents* ».

2. CALCUL DU REVENU DISPONIBLE

Le revenu disponible des parents est obtenu en soustrayant du revenu annuel total de chacun des parents une déduction de base et, s'il y a lieu, les sommes versées à titre de cotisations syndicales et professionnelles. La déduction de base a pour objectif de permettre à un parent d'assurer ses principaux besoins avant d'être tenu de payer une pension alimentaire pour enfants. Elle est fixée en tenant compte du revenu de travail à partir duquel une personne seule sans contraintes sévères à l'emploi n'est plus éligible à des prestations d'aide financière de dernier recours.

3. CALCUL DE LA CONTRIBUTION PARENTALE DE BASE

Les revenus disponibles de chaque parent sont additionnés l'un à l'autre, et le total obtenu est reporté dans une table de calcul qui permet de connaître le montant de la contribution alimentaire annuelle de base des deux parents en fonction de ce revenu total et du nombre d'enfants communs aux deux parents.

Cette contribution est présumée correspondre aux besoins des enfants et aux ressources des parents. La preuve des besoins des enfants n'est donc pas requise. Le montant ainsi déterminé couvre toutes les dépenses reliées aux enfants, sans exception. En d'autres termes,

la table couvre non seulement tous les besoins des enfants, dont les neuf besoins essentiels (alimentation, logement, communications, entretien ménager, soins personnels, habillement, ameublement, transport et loisirs), mais également toutes les autres dépenses, telles l'épargne, les voyages, etc.

4. IDENTIFICATION D'ÉVENTUELS FRAIS SUPPLÉMENTAIRES

Le modèle prévoit la possibilité d'ajouter au montant de la contribution parentale de base calculé ci-dessus certains frais relatifs à l'enfant afin de permettre de tenir compte de la réalité des besoins propres à certains d'entre eux. Il s'agit des frais de garde nets, des frais d'études postsecondaires nets et de certains frais particuliers nets. À défaut d'entente entre les parents sur la nécessité d'engager de tels frais, le tribunal décidera tant de la pertinence de ces frais que de leur montant.

Le total de la contribution parentale de base et des frais supplémentaires pris en compte donne la contribution alimentaire annuelle à répartir entre les deux parents au *pro rata* de leurs revenus disponibles respectifs.

5. DÉTERMINATION DE LA CONTRIBUTION ALIMENTAIRE ANNUELLE DE CHAQUE PARENT

La contribution alimentaire annuelle de chaque parent représente sa quote-part dans la contribution alimentaire annuelle. Cette quote-part est définie à partir de la part de chacun des parents dans le revenu disponible total. Si une partie des frais supplémentaires a été payée par le parent non-gardien, ils doivent être déduits de sa contribution.

6. PRISE EN COMPTE DU TEMPS DE GARDE ET CALCUL DE LA PENSION ALIMENTAIRE

La situation de référence est la garde exclusive, dans laquelle le parent non-gardien assure un droit de visite et d'hébergement de moins de 20 %. Dans ce cas, le montant de la pension alimentaire qu'il doit acquitter est la contribution alimentaire annuelle défini au §5 ci-dessus.

Sont mis en place un certain nombre de correctifs dans les cas suivants :

- droit de visite et d'hébergement prolongé (entre 20 % et 40 %) ;
- répartition de la garde exclusive des différents enfants entre les deux parents ;
- garde partagée (chacun assure au moins 40 % du temps) ;
- combinaison de différents modes de garde.

7. VÉRIFICATION DE LA CAPACITÉ DE PAYER DU DÉBITEUR

Si le montant calculé pour la pension à verser par le débiteur excède 50 % de son revenu disponible, la pension à verser est limitée à ce dernier montant.

8. POSSIBILITÉ POUR LES PARENTS DE S'ENTENDRE SUR UN AUTRE MONTANT

Cette possibilité existe, mais les parents doivent néanmoins remplir un formulaire en indiquant leur accord sur un autre montant et en explicitant les raisons, cet accord étant soumis à vérification par le tribunal.

9. MODALITES DE REVISION

Afin de maintenir la pension alimentaire conforme à la réalité financière de chacun des parents, ceux-ci ont l'obligation de s'échanger l'information sur leurs revenus, au plus une fois l'an, lorsqu'un parent en fait la demande à l'autre. Dans le cas où le parent n'exécute pas son obligation, il est possible pour l'autre parent de demander au tribunal l'exécution de l'obligation, mais également des dommages-intérêts et la prise en compte des frais qu'il a dû engager (honoraires et débours extrajudiciaires).

NOTE 15

VERS UN SCENARIO ALTERNATIF DE CALCUL DES PENSIONS ALIMENTAIRES (CEEE)

La logique qui préside aujourd'hui dans la prise en compte des pensions alimentaires (contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants [CEEE]) dans le système socio-fiscal est de considérer qu'il s'agit d'un transfert de revenus du parent non-gardien vers celui qui a la charge principale des enfants. Cela se traduit par le fait que :

- pour le parent non-gardien, la CEEE est déduite du revenu imposable et des ressources prises en compte pour un certain nombre de prestations sociales, à l'exception notable du RSA et de la prime d'activité ;
- pour le parent gardien, a contrario, la CEEE est considérée comme un revenu supplémentaire qui est pris en compte à la fois dans le calcul de l'impôt et les barèmes des prestations et aides sociales (tarifs de cantine...), y compris dans ce cas pour le RSA et la prime d'activité.

Au-delà de l'absence de parallélisme en ce qui concerne le RSA et la prime d'activité, les modalités de calcul actuelles étant dans ce cas défavorables pour les deux parents, cela induit tout un ensemble de conséquences qui sont décrites en partie II du dossier « Incohérences dans la prise en compte des pensions alimentaires par le système socio-fiscal et pistes de réforme ».

Cet ensemble d'incohérences amène à s'interroger sur les modalités de calcul des pensions alimentaires et sur leur prise en compte dans les barèmes socio-fiscaux. Deux options alternatives peuvent être étudiées dans ce cadre :

- une première voie est de conserver les modalités actuelles de calcul de la CEEE, mais en modifiant la prise en compte de celle-ci dans les barèmes socio-fiscaux ; cette approche est explicitée dans les propositions de réforme évoquées dans la partie II (« Incohérences dans la prise en compte des pensions alimentaires par le système socio-fiscal et pistes de réforme ») ;
- une seconde option est de changer complètement de logique dans la conception et le calcul de la CEEE, en s'inspirant en partie du modèle québécois, l'idée étant que la CEEE correspond à la prise en charge par le parent non-gardien de sa part dans les dépenses relatives à ses enfants, dans le cadre de l'obligation alimentaire ; c'est cette option qui sera examinée dans cette note.

I. LES PRINCIPES : L'OBLIGATION DE CHAQUE PARENT DE CONTRIBUER A L'ENTRETIEN ET L'EDUCATION DE SES ENFANTS

L'obligation pour chaque parent de contribuer aux dépenses relatives à ses enfants trouve son fondement dans l'article 371-2 du Code civil²⁰².

Article 371-2

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. Cette obligation ne cesse pas de plein droit lorsque l'enfant est majeur.

²⁰² Cf. note 3 « Obligation d'entretien et obligation alimentaire » en annexe.

En cas de mariage des parents, elle est renforcée par l'article 203 du même Code civil.

Article 203

Les époux contractent ensemble, par le fait seul du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants.

L'esprit de ces dispositions est bien ainsi celui d'une obligation vis-à-vis de ses enfants, et non vis-à-vis de l'ex-conjoint (ce qui est par contre le cas de l'éventuelle prestation compensatoire en cas de divorce). L'aspect symbolique de cette optique est très important concernant le parent non-gardien : il doit contribuer 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.

C'est la logique qui inspire les mesures prises dans de nombreux pays, et notamment dans le système québécois qui a retenu une approche très formalisée de cette logique²⁰³.

1. DEUX CONSEQUENCES : NON PRISE EN COMPTE DE LA CEEE DANS LES BAREMES SOCIOFISCAUX ET ENFANTS CONSIDERES A CHARGE DES DEUX CONJOINTS

Si l'on retient cette approche, qui veut que la pension alimentaire versée par le parent non-gardien n'est pas un revenu versé au parent gardien mais une quote-part destinée à l'entretien de ses propres enfants, cela induit un ensemble de conséquences en ce qui concerne le calcul de l'impôt et le barème des prestations et aides sociales :

- ce qui doit être calculé dans l'estimation du montant de la CEEE, ce n'est pas le seul montant que doit verser le parent non-gardien, mais la part qui revient à chacun des deux parents dans la prise en charge des coûts d'entretien et d'éducation de leurs enfants communs ; dans cette optique, 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 ;
- de ce fait, les enfants doivent être considérés comme à charge du parent non-gardien, au même titre qu'ils sont à charge du parent gardien ;
- destinée aux enfants, la pension alimentaire n'est plus un transfert entre ex-conjoints, déduit de ses revenus par le parent non-gardien et ajouté aux siens par le parent gardien, mais doit être considérée comme une dépense interne au ménage du parent non-gardien, de même que le sont les dépenses consacrées à l'entretien des enfants dans le ménage du parent gardien ;
- en conséquence, les enfants restant fiscalement à la charge de chacun des deux ex-conjoints, les parts fiscales correspondant aux enfants au titre de l'impôt sur le revenu sont partagées, chacun des deux ayant fiscalement la moitié d'une demi-part pour les deux premiers enfants, et la moitié d'une part pour les suivants²⁰⁴ ;
- de même, la pension alimentaire n'a plus vocation à être prise en compte dans les bases ressources des différentes prestations.

²⁰³ Cf. note 14 « Le modèle québécois » en annexe.

²⁰⁴ La question de la demi-part supplémentaire pour les familles monoparentales sera évoquée plus loin.

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.

II. LES MODALITES DE CALCUL DE LA CEEE

L'objectif étant de calculer la contribution de chacun des deux parents à l'entretien et à l'éducation de leurs enfants communs à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant, le principe de la méthode proposée est de considérer un pseudo-ménage fictif constitué des deux parents (ex-conjoints) et de leurs enfants communs, indépendamment des éventuels autres membres de leurs familles en cas de nouvelle union ou de la présence d'autres enfants.

1. LES ETAPES DU RAISONNEMENT

Dans ce pseudo-ménage fictif, on va effectuer successivement les opérations suivantes :

1. identifier les **ressources primaires** de chacun des ex-conjoints, ce qui permet de calculer un revenu total de la famille virtuelle (RT) et la part de chacun dans ces ressources communes (PC1 et PC2).
2. les **dépenses d'entretien des enfants** à prendre en charge (contribution parentale de base – CPB) sont estimées à partir d'un taux²⁰⁵, fonction du nombre d'enfants, appliqué à ce revenu total ; dans la situation de référence (droit de visite et d'hébergement correspondant à 25 % du temps, on considérera par convention que l'ensemble de ces dépenses d'entretien de base sont assumées par le parent gardien)²⁰⁶.
3. cette contribution parentale de base est **répartie** ensuite entre les deux parents en fonction de leur **part dans les ressources communes** (CPB1 et CPB2).
4. on peut éventuellement rajouter à ces dépenses de base des **frais particuliers** liés à l'âge des enfants (frais de garde) ou à la scolarité (inscription des enfants dans des écoles payantes, si accord des deux parents), en considérant dans ce cas les dépenses nettes des aides reçues (prestations sociales, déductions fiscales) (TFP – total des frais particuliers).
5. la **dépense totale relative aux enfants** (DTE), à répartir entre les deux parents est la somme de la contribution parentale de base (CPB) et du total des frais particuliers (TFP) ; la contribution de chacun des deux parents à cette dépense totale (DTE1 et DTE2) est la répartition de cette dépense totale au prorata des ressources de chacun.

²⁰⁵ Une façon de calculer ce taux est de prendre en compte la part des unités de consommation relatives aux enfants dans celles de l'ensemble du pseudo-ménage ; ainsi, pour un pseudo-ménage constitué de deux parents (1,5 UC) et de deux enfants de moins de 14 ans (0,6 UC) ? le taux sera de $0,6/2,1 = 28 \%$ si l'on retient les échelles de consommation de l'OCDE.

²⁰⁶ On peut adopter une règle différente en fonction du temps de garde effectif de chaque parent.

6. la **CEEE à payer par le parent non-gardien** (C3Ea2) est égale à la différence entre la dépense totale relative aux enfants qui lui incombe (DTE2) et les frais particuliers (TFP2) qu'il aura assuré directement.

Cette première approche ne prend pas en compte les prestations familiales reçues par le parent gardien au titre des enfants communs. Si l'on veut assurer un **partage de ces prestations entre les deux parents**, au motif qu'il s'agit de prestations d'entretien destinées aux enfants, on peut procéder de la manière suivante :

7. **répartir le total des prestations familiales** (TAF) entre les deux parents **au prorata du temps de garde de chacun** (PCTG) et calculer la CEEE (C3Eb2) comme la différence entre la CEEE sans prestations familiales et la part des prestations familiales revenant au parent non-gardien (TPF2).

Enfin, on peut moduler différemment les dépenses d'entretien des enfants en fonction du temps de garde de chacun des deux parents ; en cas de garde alternée à 50 %, on pourrait considérer par exemple que chacun des deux parents avance la moitié de la contribution parentale de base (CPB) ce qui modifie en conséquence le calcul de la CEEE.

2. UNE MAQUETTE A AFFINER

Le schéma général affiché ci-dessus vise à présenter les étapes du raisonnement, mais nécessite d'être affiné dans le détail. Parmi les questions à préciser :

- la nature des revenus pris en compte, et notamment parmi les prestations sociales ;
- le sort à donner aux aides au logement : on a considéré ici qu'il s'agissait d'une aide en nature pour chaque ménage et on ne les a pas prises en compte, ce qui n'interdit pas de réexaminer leur mode de calcul pour le parent non gardien ;
- la manière de calculer la part des revenus à consacrer aux enfants en fonction du nombre de ces enfants communs ; des hypothèses différentes notamment de calcul et de prise en compte des unités de consommation peuvent être retenues ;
- la nature des frais particuliers pouvant être pris en compte ;
- la manière de prendre en compte le temps d'hébergement des enfants chez chacun de leurs parents ;
- les aides à la famille à prendre en compte, sachant notamment que les conditions de ressources jouent différemment par rapport aux ménages des deux parents gardiens, et leurs modalités de répartition ;
- même si elle ne joue pas pour le calcul de la CEEE, le sort à réserver à la demi-part fiscale attribuée aux familles monoparentales doit être précisé dans ce nouveau cadre ; dans la suite, on a considéré que les conditions d'attribution actuelles étaient maintenues.

Schéma de calcul de la CEEE à verser par le parent non-gardien

	Ménage 1 - parent gardien		Ménage 2 - parent non-gardien		
	Parent gardien		Parent non gardien		
	Autres membres famille actuelle	Parent gardien	Enfants communs	Parent non gardien	Autres membres famille actuelle
Nombre d'enfants communs			NEC		
Revenus					
Professionnels (1)		RP1		RP2	
RSA (2)		RSA1		RSA2	
Prime d'activité		PA1		PA2	
Autres revenus (3)		AR1		AR2	
Total des revenus		TR1		TR2	
Revenu total famille virtuelle			TR = TR1 + TR2		
Prorata parent		PC1 = TR1/TR		PC2 = TR2/TR	
Contributions parentales					
Contribution parentale de base (4)			CPB = Taux(NEC) x TR		
CPB de chaque parent		CPB1=(PC1)x(CPB)		CPB2=(PC2)x(CPB)	
Frais particuliers liés aux enfants (5)					
Frais de garde		FG1		FG2	
Frais de scolarité (6)		FS1		FS2	
Autres frais particuliers (7)		AFP1		AFP2	
Total des frais particuliers		TFP1		TFP2	
Prorata parent frais particuliers		PFP1=PC1xTFP	TFP = TFP1 + TFP2		PFP2=PC2xTFP
Dépense totale relative aux enfants					
Contribution de chaque parent		DTE1=(PC1)x(DTE)	DTE = CPB + TFP		DTE2=(PC2)x(DTE)
CEEE sans aides aux familles					C3Ea2= DTE2 - TFP2
Aides à l'entretien des enfants (2)					
Total des aides à l'entretien des enfants		TAF			
Prorata parent aides entretien		PAF1=PCTG1xTAF		PAF2=PCTG2xTAF	
CEEE avec aides aux familles					C3Eb2=C3Ea2 - PAF2

(1) Y compris retraites, chômage, invalidité

(2) Au prorata éventuellement pour seuls membres pseudo famille virtuelle

(3) Loyers, rentes

(4) Taux fonction du nombre d'enfants appliqué au revenu total TR

(5) Frais nets des aides diverses

(6) Si inscription dans une structure d'enseignement payante

(7) Liste limitative

(8) S'il y a au moins un enfant commun de moins de 3 ans

(9) S'il y a au moins un enfant commun handicapé

III. UNE ILLUSTRATION SUR CAS-TYPES

Pour identifier les effets de cette nouvelle option de calcul de la CEEE sur les ressources et le niveau de vie des parents gardiens et non-gardiens, nous avons fait une simulation sur cas-types. Les résultats en sont présentés ci-dessous (tableaux 1 et 1 bis). Ont été simulés Six cas-types correspondant à des niveaux de vie allant des plus bas (premier décile) aux plus élevés (neuvième décile) ; en comparaison de la situation avant séparation ont été simulés les effets sur les revenus et niveaux de vie des parents gardiens et non gardiens de trois types de barèmes : le barème actuel utilisé par la Chancellerie et deux variantes du barème proposé, prenant en compte ou non un partage des prestations familiales entre les deux ex-conjoints.

En synthèse, le système proposé s'avère plus protecteur, dans tous les cas, pour les parents gardiens que le barème actuel utilisé par la Chancellerie, améliorant le niveau de vie des parents gardiens et de leurs enfants de 100 € à 200 € par mois selon les situations. Cela provient d'une meilleure prise en charge des parents gardiens par les prestations sociales, principalement pour les bas revenus et les familles nombreuses, les pensions alimentaires versées étant sorties des bases ressources. Cette augmentation est compensée en partie par une augmentation de l'impôt sur le revenu acquitté par les parents non gardiens les plus aisés. En ce qui concerne le montant des pensions alimentaires (CEEE) versées par les parents non gardiens, deux orientations sont possibles selon que l'on met en place, ou non, un partage des prestations familiales au *pro rata* du temps passé chez chacun des parents : sans partage les pensions alimentaires sont plus élevées qu'aujourd'hui et la situation des parents gardiens est plus favorable ; avec partage, les pensions alimentaires sont plus faibles et les différences de niveau de vie avec les parents non gardiens plus limitées.

De manière plus détaillée, les principaux enseignements que l'on peut tirer de ces cas-types sont les suivants :

- dans pratiquement tous les cas, le nouveau système proposé améliore sensiblement le niveau de vie des parents gardiens par rapport à la situation actuelle (barème utilisé par la Chancellerie), cette amélioration est d'autant plus élevée qu'il n'y a pas de mécanisme de partage des prestations avec le parent non gardien ; de ce fait, les écarts de niveau de vie avec la situation prévalant avant séparation sont relativement limités ;
- alors que le système actuel conduit en général à un niveau de vie supérieur pour les parents non gardiens par rapport aux parents gardiens, c'est pratiquement toujours l'inverse qui se produit avec le barème proposé ; cet écart est fortement réduit lorsqu'est mis en place un mécanisme de partage des prestations familiales en fonction du temps passé par les enfants chez chacun des ex-conjoints ;
- par rapport au système actuel, les prestations alimentaires versées sont un peu plus élevées pour les parents non gardiens lorsqu'il n'y a pas de partage des prestations familiales, mais naturellement plus basses lorsqu'un tel partage est mis en place ;
- la séparation conduit à une augmentation, sensible pour les bas revenus et pour les familles nombreuses, du montant des prestations sociales versées au parent gardien ; celles-ci augmentent avec le barème proposé ; pour les ménages aisés, l'impôt sur le revenu acquitté par les parents non gardiens est un peu plus élevé dans le nouveau système.

Tableau 1 : comparaison du barème proposé avec la situation avant séparation et le barème actuel après séparation

Père MED et mère 0			D1			Q1			MED			Q3			D9		
Père 1800 - Mère 0			Père 1250 - Mère 1170			Père 1460 - Mère 1340			Père 1800 - Mère 1620			Père 2380 - Mère 2110			Père 3280 - Mère 2880		
1 enfant	2 enfants	3 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants

Avant séparation

Situation avant séparation																		
Total revenu primaire	1800	1800	1800	2420	2420	2420	2800	2800	2800	3420	3420	3420	4490	4490	4490	6160	6160	6160
Prestations sociales	482	678	1008	365	592	845	221	415	701	0	145	470	0	131	299	0	131	299
IR/12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	84	4	0	289	232	31	614	486	327
Niveau de vie	1268	1180	1170	1547	1434	1360	1679	1531	1459	1853	1696	1621	2334	2090	1983	3081	2764	2555
Transferts sociaux liés aux enfants	196	392	722	165	392	645	218	411	698	82	307	636	57	246	615	127	386	713

Après séparation

Ancien barème																		
CEEE	169	287	375	94	161	210	123	209	273	169	287	375	247	421	549	368	628	819
Parent gardien																		
Revenu primaire	0	0	0	1170	1170	1170	1340	1340	1340	1620	1620	1620	2110	2110	2110	2880	2880	2880
Prestations sociales	953	1060	1409	551	737	1132	375	538	1010	218	295	841	0	192	580	0	131	299
IR/12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	0	0	192	171	43
Niveau de vie après séparation	863	842	939	1396	1292	1322	1413	1304	1380	1543	1377	1493	1791	1702	1705	2351	2167	2172
Transferts sociaux liés aux enfants	186	293	642	299	485	880	187	350	823	190	267	813	128	348	736	124	276	743
Parent non gardien																		
Revenu primaire	1800	1800	1800	1250	1250	1250	1460	1460	1460	1800	1800	1800	2380	2380	2380	3280	3280	3280
Prestations sociales	10	10	10	224	244	262	142	142	142	10	10	10	0	0	0	0	0	0
IR	51	28	11	0	0	0	0	0	0	51	28	11	156	132	90	315	237	191
Niveau de vie après séparation	1590	1494	1424	1380	1333	1302	1480	1393	1330	1590	1494	1424	1977	1828	1742	2597	2415	2270
Transferts sociaux liés aux enfants	44	68	85	0	19	38	23	23	23	44	68	85	35	59	101	111	188	234
Ensemble																		
Transferts sociaux liés aux enfants	230	360	727	299	505	918	211	374	846	234	335	898	162	407	837	234	464	977

Nouveau barème
Lorsque les prestations familiales ne sont pas prises en compte pour le calcul de la CEEE

CEEE	221	305	398	161	222	289	186	257	335	221	305	398	316	436	569	466	643	839
Parent gardien																		
Revenu primaire	0	0	0	1170	1170	1170	1340	1340	1340	1620	1620	1620	2110	2110	2110	2880	2880	2880
Prestations sociales	1121	1347	1784	655	898	1328	537	786	1223	386	596	1043	195	391	803	0	131	564
IR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	169	140	41
Niveau de vie après séparation	1032	1032	1148	1527	1431	1467	1587	1490	1525	1713	1575	1611	2001	1836	1833	2444	2196	2232
Transferts sociaux liés aux enfants	354	580	1017	403	647	1076	350	599	1035	358	568	1015	332	547	960	147	306	838
Parent non gardien																		
Revenu primaire	1800	1800	1800	1250	1250	1250	1460	1460	1460	1800	1800	1800	2380	2380	2380	3280	3280	3280
Prestations sociales	10	10	10	224	224	224	142	142	142	10	10	10	0	0	0	0	0	0
IR	84	84	84	0	0	0	23	23	23	84	84	84	191	191	153	425	425	425
Niveau de vie après séparation	1505	1421	1328	1314	1253	1185	1393	1322	1244	1505	1421	1328	1873	1753	1659	2389	2212	2016
Transferts sociaux liés aux enfants	11	11	11	0	0	0	0	0	0	11	11	11	0	0	38	0	0	0
Ensemble																		
Transferts sociaux liés aux enfants	366	591	1029	403	647	1076	350	599	1035	370	579	1027	332	547	998	147	306	838

Lorsque les prestations familiales sont prises en compte pour le calcul de la CEEE au prorata du temps de garde (1/4 pour le père; 3/4 pour la mère)

CEEE	213	257	235	153	173	127	179	209	173	213	257	235	308	388	406	466	610	698
Parent gardien																		
Revenu primaire	0	0	0	1170	1170	1170	1340	1340	1340	1620	1620	1620	2110	2110	2110	2880	2880	2880
Prestations sociales	1121	1347	1784	655	898	1328	537	786	1223	386	596	1043	195	391	803	0	131	564
IR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	169	140	41
Niveau de vie après séparation	1027	1002	1063	1521	1401	1381	1581	1460	1440	1707	1545	1526	1995	1806	1747	2444	2176	2158
Transferts sociaux liés aux enfants	354	580	1017	403	647	1076	350	599	1035	358	568	1015	332	547	960	147	306	838
Parent non gardien																		
Revenu primaire	1800	1800	1800	1250	1250	1250	1460	1460	1460	1800	1800	1800	2380	2380	2380	3280	3280	3280
Prestations sociales	10	10	10	224	224	224	142	142	142	10	10	10	0	0	0	0	0	0
IR	84	84	84	0	0	0	23	23	23	84	84	84	191	191	153	425	425	425
Niveau de vie après séparation	1512	1469	1490	1321	1301	1348	1400	1370	1406	1512	1469	1490	1881	1802	1821	2389	2245	2157
Transferts sociaux liés aux enfants	11	11	11	0	0	0	0	0	0	11	11	11	0	0	38	0	0	0
Ensemble																		
Transferts sociaux liés aux enfants	366	591	1029	403	647	1076	350	599	1035	370	579	1027	332	547	998	147	306	838

Tableau 1 bis : comparaison du barème proposé avec la situation avant séparation et le barème actuel après séparation

	Père MED et mère 0			D1			Q1			MED			Q3			D9		
	Père 1800 - Mère 0			Père 1250 - Mère 1170			Père 1460 - Mère 1340			Père 1800 - Mère 1620			Père 2380 - Mère 2110			Père 3280 - Mère 2880		
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants
Revenu total																		
- avant séparation	2282	2478	2808	2785	3012	3265	3021	3215	3501	3336	3561	3890	4201	4389	4759	5546	5805	6132
- barème actuel	2711	2841	3208	3195	3400	3814	3317	3480	3953	3596	3697	4260	4306	4551	4981	5653	5883	6396
- barème revu	2847	3072	3510	3299	3542	3972	3456	3705	4142	3732	3941	4389	4475	4691	5141	5566	5725	6257
Prestations																		
- avant séparation	482	678	1008	365	592	845	221	415	701	0	145	470	0	131	299	0	131	299
- barème actuel	962	1069	1419	775	980	1394	517	680	1153	228	305	851	0	192	580	0	131	470
- barème revu	1131	1357	1794	879	1122	1552	680	929	1365	396	605	1053	195	391	803	0	131	564
Transferts sociaux liés aux enfants (1)																		
- avant séparation	196	392	722	165	392	645	218	411	698	82	307	636	57	246	615	127	386	713
- barème actuel	230	360	727	299	505	918	211	374	846	234	335	898	162	407	837	234	464	977
- barème revu	366	591	1029	403	647	1076	350	599	1035	370	579	1027	332	547	998	147	306	838
IR																		
- avant séparation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	84	4	0	289	232	31	614	486	327
- barème actuel	51	28	11	0	0	0	0	0	0	51	28	11	184	132	90	507	408	234
- barème revu	84	84	84	0	0	0	23	23	23	84	84	84	211	191	153	594	566	466
CEEE																		
- barème actuel	169	287	375	94	161	210	123	209	273	169	287	375	247	421	549	368	628	819
- barème revu sans PF	221	305	398	161	222	289	186	257	335	221	305	398	316	436	569	466	643	839
- barème revu avec PF	213	257	235	153	173	127	179	209	173	213	257	235	308	388	406	466	610	698
Niveau de vie																		
- avant séparation	1268	1180	1170	1547	1434	1360	1679	1531	1459	1853	1696	1621	2334	2090	1983	3081	2764	2555
- barème actuel																		
- parent gardien	863	842	939	1396	1292	1322	1413	1304	1380	1543	1377	1493	1791	1702	1705	2351	2167	2172
- parent non-gardien	1590	1494	1424	1380	1333	1302	1480	1393	1330	1590	1494	1424	1977	1828	1742	2597	2415	2270
- barème revu sans PF																		
- parent gardien	1032	1032	1148	1527	1431	1467	1587	1490	1525	1713	1575	1611	2001	1836	1833	2444	2196	2232
- parent non-gardien	1505	1421	1328	1314	1253	1185	1393	1322	1244	1505	1421	1328	1873	1753	1659	2389	2212	2016
- barème revu avec PF																		
- parent gardien	1027	1002	1063	1521	1401	1381	1581	1460	1440	1707	1545	1526	1995	1806	1747	2444	2176	2158
- parent non-gardien	1512	1469	1490	1321	1301	1348	1400	1370	1406	1512	1469	1490	1881	1802	1821	2389	2245	2157

(1) Prestations familiales, suppléments de RSA ou de prime d'activité liés à la présence d'enfants, avantage lié au quotient familial

IV. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE : S'APPUYER SUR LES EVOLUTIONS EN PREPARATION DU DISPOSITIF DE PERCEPTION DES PENSIONS ALIMENTAIRES

La meilleure performance du système proposé pour améliorer la situation des familles les plus modestes et des familles nombreuses, devrait militer pour en décrire les conditions de faisabilité, en précisant notamment les différents paramètres du modèle proposé (cf. ci-dessus). Dans l'hypothèse où l'on souhaiterait conduire ce travail, une question clé concerne les modalités pratiques de sa mise en œuvre. Compte tenu du nombre d'éléments à prendre en compte pour calculer le montant de la CEEE, et de la nécessité d'harmoniser ceux-ci si l'on veut éviter une grande variabilité des montants en fonction des données utilisées²⁰⁷ il n'est pas envisageable de s'appuyer sur une simple circulaire générale laissant à chacun (juge, avocat, notaire,...) la responsabilité de sa mise en œuvre. Les questions d'actualisation en fonction de l'évolution des différents éléments pris en compte poseraient elles aussi des difficultés insolubles. Par contre, c'est un type de travail que les organismes débiteurs des

²⁰⁷ Par exemple la définition des revenus pris en compte.

prestations familiales savent faire au quotidien, ayant l'habitude de recueillir et de traiter des informations de ce type, et disposant déjà d'une partie d'entre elles dans leurs fichiers.

La proposition dans ce cadre serait de profiter des évolutions en cours de l'Aripa, pour confier cette mission à l'organisme reconfiguré. Il aurait dans ce cas vocation à être sollicité par les parties concernées au cours de la procédure de divorce ou de séparation, pour fournir une fiche normalisée explicitant les éléments du calcul et leur résultat concernant le montant proposé pour la CEEE ; une procédure du même ordre serait mise en œuvre pour les demandes d'actualisation. Cela confierait à cet organisme un rôle de tiers de confiance extérieur, pour la fixation du montant des pensions alimentaires, et éventuellement pour leur recouvrement auprès du parent non gardien et leur versement au parent gardien.

NOTE 16

L'EVOLUTION DU SYSTEME D'INFORMATION STATISTIQUE SUR LES RUPTURES FAMILIALES A LA SUITE DU RAPPORT THELOT DE 2016 ET LES CHANGEMENTS A VENIR

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, a formulé trente propositions afin d'améliorer les connaissances sur le sujet²⁰⁸.

Cette note présente d'abord les avancées récentes, en lien avec les propositions faites par le Cnis, concernant les sources de données et les études sur les ruptures familiales. Elle décrit dans un second temps certains changements en cours ou à venir et leurs conséquences sur les sources de données permettant l'étude des séparations. Le conseil de la famille du HCFEA fait enfin une série de recommandations, dont certaines ont déjà été proposées dans des rapports précédents, afin de progresser dans la connaissance des ruptures familiales.

I. LES OUTILS STATISTIQUES PERMETTANT L'ETUDE DES RUPTURES FAMILIALES : QUELLES AMELIORATIONS DEPUIS LE RAPPORT DE 2014 DU HCF ET LE RAPPORT THELOT DE 2016 ?

Beaucoup de recommandations du rapport Thélot et du groupe de travail portant sur les ruptures familiales ont été mises en œuvre depuis trois ans, notamment celles concernant le développement des outils statistiques et celles prônant une meilleure diffusion et coordination des travaux.

1. L'AMELIORATION DES SOURCES DE DONNEES ET LE DEVELOPPEMENT DE TRAVAUX SUR DES BASES DEJA EXISTANTES

A. L'amélioration des sources de données

La refonte en 2018 de la feuille de logement dans l'**enquête annuelle de recensement (EAR)** permettra à partir du recensement de la population de 2018, diffusé en 2020, de mettre en œuvre la nomenclature agrégée des types de famille préconisée par le Cnis au travers des recommandations n° 5 à 10 du rapport de 2016 (encadré 1). La nouvelle mouture de l'EAR permettra de mieux prendre en compte les familles recomposées et la multirésidence des enfants.

Des travaux méthodologiques ont été menés par l'Insee après 2016 afin de repérer les personnes en union libre dans l'**échantillon Démographique Permanent (EDP)**, une fois ce dernier apparié aux données fiscales du fichier FiLoSoFi. Celui-ci fournit un ensemble d'indicateurs sur les revenus déclarés (avant redistribution) et sur les revenus disponibles (après redistribution), à l'échelle communale, supracommunale et infracommunale, tels que des indicateurs de structure des revenus, de distribution des revenus sur l'ensemble de la population ou sur des sous-populations, ainsi que des taux de pauvreté monétaire. Ces développements méthodologiques, qui répondent à la recommandation n°14 du rapport Thélot, ont permis de mieux connaître les formations et les ruptures de ce type d'union.

²⁰⁸ Thélot. C., Bourreau-Dubois C. et Chambaz C., 2016, Les ruptures familiales et leurs conséquences : 30 recommandations pour en améliorer la connaissance, *Conseil national de l'information statistique*, mars.

Afin de répondre aux attentes émises dans le rapport de 2016, l'Insee a introduit des modifications dans deux enquêtes auprès des ménages. Dans l'**enquête Budget de famille (BDF) 2016**, les familles monoparentales ont été sur-échantillonnées. Cela devrait permettre une analyse plus fine de leur situation et de leurs dépenses, et éventuellement de progresser sur la question d'une échelle d'équivalence propre aux foyers monoparentaux (voir notamment sur ces questions les travaux d'Hélène Périer et Henri Martin²⁰⁹). D'autre part, l'enquête **Histoire de vie et patrimoine 2017-2018** de l'Insee comprend un nouveau module sur les séparations, pour la partie de l'échantillon panélysée, ce qui permet d'identifier la date et le type de séparation, de savoir si les versements d'une prestation compensatoire ou d'une pension alimentaire ont été décidés et de décrire le partage du patrimoine après séparation.

La DGFiP a panélysé le **fichier Pote** qui contient l'ensemble des déclarations d'impôt sur le revenu entre 2006 et 2017. Ce fichier présente l'avantage de suivre sur dix ans les trajectoires de couples mariés ou pacsés, mais a l'inconvénient de ne pas permettre de repérer les couples en union libre.

Encadré 1 : nouvelles nomenclatures des situations familiales proposée par le Cnis

Nomenclature agréée des situations familiales en quatorze postes

Ensemble des couples avec enfants

Sans enfant du couple, avec enfants de l'un ou des deux adultes

- sans enfant hors du logement vivant avec son autre parent (1)
- avec enfants hors du logement vivant avec son autre parent (2)

Avec enfants du couple,

Uniquement enfants du couple

- sans enfant hors du logement vivant avec son autre parent (3)
- avec enfants hors du logement vivant avec son autre parent (4)

Enfants du couple et enfants de l'un ou des deux adultes

- sans enfant hors du logement vivant avec son autre parent (5)
- avec enfants hors du logement vivant avec son autre parent (6)

Un parent + enfants

Mère + enfants

- sans enfant hors du logement vivant avec son autre parent (7)
- avec enfants hors du logement vivant avec son autre parent (8)

Père + enfants

- sans enfant hors du logement vivant avec son autre parent (9)
- avec enfants hors du logement vivant avec son autre parent (10)

Couples sans enfant

- sans enfant hors du logement vivant avec son autre parent (11)
- avec enfants hors du logement vivant avec son autre parent (12)

Personne seule sans enfant

- sans enfant hors du logement vivant avec son autre parent (13)
- avec enfants hors du logement vivant avec son autre parent (14)

Note : un enfant hors du logement est un enfant qui réside chez son autre parent plus de la moitié de son temps.

²⁰⁹ Martin H. et Périer H., 2018, Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales, *Revue économique*, 2018/2, vol. 69.

Nomenclature des situations des enfants en six postes

Vit avec ses deux parents dans un seul logement (1)

Vit la moitié de son temps avec chacun de ses parents

Aucun des deux parents n'ayant reformé de couple (2)

Les deux parents ayant chacun reformé un couple (3)

Un seul des deux parents ayant reformé un couple (4)

Vit plus de la moitié de son temps avec un seul de ses parents

Ce parent n'ayant pas reformé de couple (5)

Ce parent ayant reformé un couple (6)

La pérennité de l'étude longitudinale française depuis l'enfance, dite **Elfe**, pilotée par l'Ined et l'Inserm, qui suit une cohorte d'enfants nés en 2011 a été assurée jusqu'à aujourd'hui. Cela répond à la recommandation n° 17 du rapport Thélot. L'âge moyen des enfants lors de la séparation de leurs parents se situant aux alentours de 8 ans²¹⁰, la cohorte Elfe devrait donner lieu prochainement à des études sur les ruptures familiales et leurs impacts sur les enfants. L'enquête Elfe permet également de mener des études sur les trajectoires familiales des enfants, notamment sur leurs conditions de vie²¹¹.

B. Le développement de travaux sur des bases déjà existantes

Des travaux d'études originaux ont été menés ou vont l'être à partir d'enquêtes ayant eu lieu avant 2016. L'**enquête Logement** de 2013 a ainsi été exploitée pour étudier les effets d'une séparation sur les conditions de logement²¹². L'**enquête nationale sur les ressources des jeunes**²¹³ (ENRJ) de 2014 permet d'analyser la situation des jeunes adultes dont les parents se sont séparés (niveaux d'étude, emploi, relations, montant de l'aide reçue, etc.), en lien avec les conditions dans lesquelles cette séparation a eu lieu. En effet, un questionnaire destiné aux parents les interroge sur la séparation : date, degré d'entente entre les parents, montant de la pension alimentaire, etc.

Les **données administratives de la Cnaf** permettent quant à elles d'analyser les situations des enfants et des parents d'enfants en résidence alternée, ainsi que les bénéficiaires de l'ASF conformément à la recommandation n° 21 du rapport de 2016. Par ailleurs, la Cnaf exploite actuellement son enquête de 2016 auprès des parents déclarant une résidence alternée.

C. Les études

Un nombre important d'études sur les ruptures familiales et leurs conséquences ont été publiés depuis 2016 (cf. annexe pour une sélection non exhaustive d'études).

²¹⁰ Haut Conseil de la famille, 2014, Les ruptures familiales : état des lieux et propositions.

²¹¹ Voir sur ces questions le projet de Lidia Panico (Ined) sur les conditions de vie des enfants à partir de Elfe.

²¹² Villaume S., 2016, Naissances, séparations et changements de logement, *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 2016/3 ; Villaume S., 2016, Petites surfaces, surpeuplement, habitat dégradé : des conditions de logement plus difficiles après une séparation, *Études et Résultats*, n° 947, Drees, janvier.

²¹³ Enquête Drees - Insee.

2. UNE MEILLEURE DIFFUSION ET COORDINATION DES TRAVAUX SUR LA SEPARATION

Les trois premières recommandations du Rapport Thélot portaient sur la mise en place d'un groupe de travail des producteurs de données sur les ruptures familiales afin de favoriser la coordination, la concertation, la diffusion des travaux et le suivi des préconisations du Cnis. Ce groupe technique a bien été créé il y a trois ans, avec pour vocation de coordonner les travaux de la statistique publique sur la thématique des ruptures familiales et de discuter les priorités. Il est constitué de la Drees, de l'Insee, de l'Ined, de la Depp, de la Dares, de la Cnaf et des services statistiques des ministères de la Justice (sous-direction de la statistique et des études [S/D SE]) et de la Transition écologique et solidaire (service de la donnée et des études statistiques [SDES]). En lien avec son objectif de mieux valoriser dans un premier temps les sources existantes, il a d'abord coordonné l'évolution de ces sources et leurs exploitations. Leur travail a permis d'identifier les progrès réalisés dans l'amélioration de la connaissance statistique des ruptures familiales mais il met également en lumière les limites dans l'application des recommandations du Cnis²¹⁴. Ce groupe de travail des producteurs de données sur les ruptures familiales va perdurer afin notamment de répondre aux transformations législatives récentes autour de la séparation.

Une page internet dédiée aux ruptures familiales et leurs conséquences a également été créée afin de rassembler les informations et enquêtes disponibles autour de ce thème. La Drees veille à la mise à jour de ce site et de la liste des études publiées (<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/open-data/famille-enfance-jeunesse/article/les-ruptures-familiales-les-separations-et-les-familles-separees>).

II. LES CHANGEMENTS EN COURS ET A VENIR ET LEURS CONSEQUENCES

Plusieurs changements en cours ou à venir vont impacter certaines sources de données permettant l'étude des conséquences des séparations. Il s'agit d'une part de différentes évolutions législatives, et d'autre part des transformations de plusieurs sources existantes.

1. LES EVOLUTIONS LEGISLATIVES RECENTES QUI CONDUISENT A LA DEGRADATION DU SYSTEME D'INFORMATION OU A SON AMELIORATION

A. La suppression de la taxe d'habitation (TH)

Du fait de la suppression totale de la taxe d'habitation, qui devrait avoir lieu de manière progressive jusqu'en 2023, la qualité de l'EDP pourrait se dégrader. En effet, la source fiscale contiendra moins d'informations. En particulier, il risque de ne plus être possible de

²¹⁴ Voir :

- Bilan des travaux du groupe des producteurs de données statistiques sur les séparations conjugales et les familles séparées, Drees, 25 juillet 2018. Note disponible sur le site du Cnis : https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2018/05/DPR_2018_2e-reunion_ComDemo_note-groupe-producteurs_Ruptures-familiales.pdf
- Buisson G. et Raynaud E., 2019, « Nous nous sommes tant aimés » : les ruptures familiales et la statistique, Cnis, *Chronique*, n° 20, septembre.

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.

B. La loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle et la réforme des divorces

La loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle a transféré une partie des divorces par consentement mutuel vers les notaires. Elle n'a cependant pas prévu de dispositif de remontée statistique. De ce fait, l'information sur les divorces est aujourd'hui incomplète, limitée au seul champ des divorces devant un juge et collectée par le ministère de la Justice. Cette perte d'informations contrevient pourtant à la recommandation n° 19 du rapport du Cnis qui encourageait le développement des systèmes d'information autour des décisions des juges et des divorces.

C. La création de l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (Aripa)

Les informations sur le recouvrement des pensions alimentaires sont à ce jour insuffisantes. 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 l'activité de recouvrement des Caf.

2. LES TRANSFORMATIONS DES SOURCES EXISTANTES

A. Modification de l'enquête *Emploi pour une meilleure analyse des structures familiales*

L'enquête **Emploi**, qui sert de base de calage à la plupart des enquêtes auprès des ménages de l'Insee, n'est toutefois pas complètement adaptée à l'étude des structures familiales. Elle n'est par exemple pas calée elle-même avec des éléments issus du recensement sur les structures familiales. Cela produit des difficultés de comparaison entre les sources. Une refonte est actuellement en cours et permettra *in fine* l'utilisation des nomenclatures familiales, sans aucun biais statistique. Cette refonte aura des conséquences bénéfiques sur l'ensemble des enquêtes auprès des ménages de l'Insee qui seront elles aussi plus précises.

B. « L'EDP santé » : le croisement des données sociales et des données de santé

Un appariement des données de l'EDP avec celles du système national de données de santé (SNDS) piloté par la Drees, l'Insee et la CNAMTS (appelé « **EDP santé** ») est en cours (une première base est prévue pour fin 2019). Il permettra notamment le croisement des données de recours aux soins et de la situation sociale et familiale.

C. Le projet « Big_Stat : des données massives pour une société mobile »

Réalisé par l'Ined et l'Insee et financé par l'agence nationale de la recherche (ANR), le projet a pour objectif de saisir les situations familiales et résidentielles à partir des différentes sources dont l'EDP, Elfe, le recensement, le Tronc commun des ménages, les données fiscales.

D. Les panels d'élèves, d'étudiants et d'entrants dans la vie active

Suite à la recommandation n° 20 du rapport de 2016, un module « **Famille** » réalisé par la Depp est prévu pour 2020 dans le cadre du **panel des enfants entrés en CP en 2011**. Celui-ci utiliserait la nouvelle nomenclature du Cnis qui permettrait de mieux identifier les structures familiales post-séparations. **Un nouveau panel d'enfants entrés à l'école préélémentaire en 2021 est également en projet**, ce qui pourrait constituer une base de données intéressante sur l'organisation de la vie familiale autour de l'enfant.

L'Ined travaille également sur les résultats aux tests cognitifs et non cognitifs des collégiens après une séparation de leurs parents et selon les modes de résidence post-séparation. Pour cela, l'Ined devrait utiliser un module spécifique dans le **panel des bacheliers de 2007** et l'enquête **Entrée dans la vie adulte (EVA)**.

E. Un mini-module sur les conditions de vie des enfants de parents séparés dans les enquêtes sur les conditions de vie (SRCV/EU-SILC - European Union Statistics on Income and Living Conditions)

L'enquête **SRCV 2021** de l'Insee, **qui est l'application en France du dispositif européen SILC**, devrait comporter un module complémentaire sur les conditions de vie des enfants de parents séparés. Ce module sera réalisé au niveau européen.

III. PROPOSITIONS D'AMÉLIORATIONS DU SYSTÈME STATISTIQUE FORMULÉES PAR LE HCFEA

1) 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 (remise en couple du parent, naissance d'un demi-frère ou d'une demi-sœur), 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 (à partir de l'EDP ou d'autres sources).

2) La rupture historique de série sur les divorces empêche le dénombrement précis de l'ensemble des divorces et impacte aussi toutes les enquêtes portant sur une population de personnes divorcées. **Le ministère de la Justice et son service statistique ministériel (SSM) doivent être soutenus dans la mise en place du suivi des divorces post-réformes, afin notamment de dénombrer et d'identifier les couples utilisant la procédure de divorce par consentement mutuel sans juge**. Ce soutien pourrait se matérialiser par la mobilisation du groupe de travail des producteurs de données sur les ruptures familiales ou encore d'une commission du Cnis.

3) 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. En conséquence, le HCFEA recommande la mise en œuvre par l'Insee d'une nouvelle enquête dans un avenir proche pour prendre en compte les évolutions structurelles des familles. Cette nouvelle enquête pourrait être adossée à l'EDP.

4) **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.

5) **La pérennité financière de l'enquête Elfe n'étant pas assurée pour les années à venir, il convient de veiller à son financement.** Les séparations n'interviennent pas nécessairement dans les jeunes années des enfants, une profondeur dans le champ d'analyse est donc particulièrement importante sur ces questions. Sur le long terme, la source pourrait en effet s'avérer très précieuse pour mesurer l'impact des ruptures familiales sur la réussite scolaire des enfants, leur santé mentale, leurs relations, etc.

6) **Un nouveau recueil d'études comme « Couples et Familles » réalisé par l'Insee en 2015 devrait être envisagé,** soit après la diffusion (en 2023) des données du recensement de la population intégrant les nouvelles nomenclatures de structures familiales, soit après exploitation de la future enquête Famille et logements.

7) Enfin, des études ou enquêtes devraient également être menées afin **d'améliorer les connaissances statistiques sur les orphelins,** comme a pu le faire l'Ined, pour l'union d'organismes de prévoyance Ocirp dernièrement.

ANNEXE

Abbas H., Garbinti B., 2019, Ruptures conjugales et remises en couple : les variations des niveaux de vie des familles monoparentales, *France portrait social*, Insee Références, édition.

Algava E., Penant S., Yankan L., 2019, En 2016, 400 000 enfants alternent entre les deux domiciles de leurs parents séparés, *Insee première*, n° 1728, janvier.

Bellamy V., 2016, 123 500 divorces en 2014 – Des divorces en légère baisse depuis 2010, Insee, *Insee première*, n° 1599, juin.

Bellidenty J., 2018, Études, travail, logement : comment les enfants de parents séparés entrent dans l'âge adulte ?, *Études et Résultats*, n° 1071, Drees, juin .

Bellidenty J., Rivalin R., 2019, Comment les parents séparés aident-ils leurs enfants devenus jeunes adultes ?, *Études et Résultats*, n° 1120, Drees, juillet.

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

Belmokhtar Z., Mansuy J., 2016, En 2013, neuf prestations compensatoires sur dix sous forme de capital, *Infostat*, n° 144, ministère de la Justice-SDSE, septembre.

Bonnet C., Garbinti B., Solaz A., 2016, Inégalités économiques entre hommes et femmes après le divorce : le revers de la spécialisation conjugale, *Document de travail de l'Insee*, n° G2016/03.

- Bonnet C., Garbinti B., Solaz A., 2018, Does Part-Time Mothering Help Get a Job? The Role of Shared Custody in Women's Employment, *CASE Papers*, n° 209, Centre for Analysis of Social Exclusion, LSE, avril.
- Buisson G., 2017, La situation familiale dans le recensement : impact de la refonte du questionnaire de 2015, *Document de travail de l'Insee*, n° F1707.
- Buisson G., 2017, Le recensement de la population évolue : de l'état matrimonial légal à la situation conjugale de fait, *Insee analyses*, n° 35, octobre.
- Buisson G., Lapinte A., 2017, Vivre dans plusieurs configurations familiales, *Insee première*, n° 1647, mai.
- Céroux B., Hachet B., 2019, Dix ans de partage des allocations familiales (2007-2017), *L'essentiel* n° 184, Cnaf, mars.
- Costemalle V., 2017, Combien de temps durent les situations de monoparentalité ? Une estimation sur données françaises, *Économie et Statistique / Economics and Statistics*, n° 493, Insee, juillet.
- Costemalle V., 2017, Formations et ruptures d'unions : quelles sont les spécificités des unions libres ?, *France portrait social*, Insee Références, édition 2017.
- Costemalle V., 2017, Les données fiscales de l'EDP : une nouvelle source d'information sur les couples et les familles ?, *Document de travail de l'Insee*, n° F1708.
- Costemalle V., 2016, Les durées passées en famille monoparentale – méthode d'estimation des durées et résultats, *Document de travail de l'Insee*, n° F1605.
- Durier S., 2017, Après une rupture d'union, l'homme reste plus souvent dans le logement conjugal, *Insee Focus*, n° 91, juillet.
- Lapinte A., Buisson G., 2017, Les structures familiales en France : comparaisons entre le recensement, l'enquête famille et logements et l'enquête emploi, *Document de travail de l'Insee*, n° F1703.
- Martin H., Périvier H., 2018, Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales, *Revue économique*, 2018/2 (vol. 69).
- Régnier-Loilier A., 2019, Être en couple chacun chez soi, une situation plus fréquente après une séparation, *Populations & sociétés*, n° 566, Ined, mai.
- Unterreiner A., 2018, Le quotidien des familles après une séparation – état de la recherche internationale sur l'organisation de la vie des familles des couples séparés, *Dossiers de la Drees* n° 27, Drees, juin.
- Villaume S., 2016, Naissances, séparations et changements de logement, *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 2016/3.
- Villaume S., 2016, Petites surfaces, surpeuplement, habitat dégradé : des conditions de logement plus difficiles après une séparation, *Études et Résultats*, n° 947, Drees, janvier.

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.

