

Soutenir le niveau de vie des parents isolés ou séparés en adaptant le système socio-fiscal*

Hélène Périvier

OFCE, Sciences Po

Muriel Pucci

CES, Université Paris 1 et OFCE, Sciences Po

* Nous remercions Emilie Biland-Curinier et Bertrand Fragonard pour leurs suggestions et commentaires qui nous ont permis d'affiner cette analyse. Nous restons néanmoins seules responsables des propositions présentées dans ce *Policy brief*.

Aujourd'hui on compte plus 1,45 million de foyers monoparentaux (hors résidence alternée), soit plus de 21 % des familles comprenant des enfants mineurs. Parmi ces parents isolés, environ la moitié ne peut pas compter sur le soutien d'un ex-conjoint pour assumer les charges d'éducation et d'entretien des enfants dont ils ont la charge ; un tiers perçoit une pension alimentaire (contribution à l'entretien et l'éducation des enfants, CEEE) et un quart ne perçoit pas la pension alimentaire due par l'ex-conjoint. Ce *Policy brief* analyse la façon dont le système socio-fiscal soutient le revenu disponible des parents ayant la garde principale des enfants, ainsi que celui des parents n'ayant pas la garde principale des enfants. Nous montrons que le système fiscal et social traite moins favorablement les parents gardiens et non-gardiens qui perçoivent le RSA ou la prime d'activité que ceux qui sont imposables. Paradoxalement, dans certains cas, le recouvrement des pensions alimentaires réduit le niveau de vie des parents gardiens, ceux parmi les plus précaires. Ainsi, en l'état actuel du système, un meilleur recouvrement des pensions alimentaires conduirait à appauvrir ces foyers monoparentaux aux revenus modestes. En corollaire, cela impliquerait une baisse des dépenses sociales en direction des familles monoparentales alors qu'elles sont les plus affectées par la pauvreté (taux de pauvreté de 35,3 %, [Insee, France Portrait social, 2020](#)). Pour corriger ces incohérences et plus largement pour soutenir le niveau de vie des parents gardiens et non-gardiens ayant de faibles revenus, et donc celui de leurs enfants, nous évaluons deux réformes dont le coût total s'élève à environ un milliard d'euros par an :

Réforme 1 concernant l'ASF et la CEEE (coût estimé environ 950 millions par an)

- Exclure l'Allocation de soutien familial (ASF) des bases ressources du RSA et de la prime d'activité afin de garantir le bénéfice intégral de cette prestation aux parents isolés sans ex-conjoint ou dont l'ex-conjoint est hors d'état de verser une pension et ceci quel que soit leur revenu.
- Appliquer un abattement à hauteur de l'ASF sur la CEEE (pension alimentaire) incluse dans les bases ressources des prestations sociales pour réduire le taux marginal effectif d'imposition sur la CEEE que perçoivent les parents gardiens dont les revenus sont faibles.

Cette réforme (volets ASF et CEEE) réduirait le taux de pauvreté des familles monoparentales (seuil de 60 % du revenu médian) de 4,5 points de pourcentage, et permettrait de faire sortir de la pauvreté plus de 140 000 enfants de moins de 18 ans.

Réforme 2 concernant les aides au logement (coût estimé : moins de 100 millions d'euros par an)

- Accorder aux parents non-gardiens qui hébergent leur(s) enfant(s) au moins 25 % du temps la moitié des suppléments d'aide au logement auxquels ils auraient droit s'ils avaient la garde principale des enfants.

Le nombre de familles monoparentales n'a cessé d'augmenter depuis plusieurs décennies. Aujourd'hui on compte plus 1,45 million de foyers monoparentaux (hors résidence alternée), soit plus de 21 % des familles comprenant des enfants mineurs : 2,6 millions d'enfants vivent principalement avec un seul de leur parent (encadré 1). La cause la plus fréquente de cette situation familiale est la rupture du couple (79 % des cas). Mais la monoparentalité reflète aussi des situations dans lesquelles les parents ont eu leur enfant sans être en couple (situation d'abandon ou de non-reconnaissance des enfants par l'un des parents) pour 15 % des cas, ou encore le veuvage pour 6 % des cas (Buisson *et al.*, 2015). Les femmes sont particulièrement concernées par la situation de monoparentalité, puisqu'elles représentent 85 % des parents isolés (hors garde alternée), ceci bien que la proportion de pères isolés se soit accrue ces dernières années, passant de 11 % en 1990 à plus de 15 % en 2018 (Acs et Lhommeau, 2015 ; OFCE, 2020).

Les parents séparés voient le plus souvent leur niveau de vie baisser après la rupture du fait de la perte d'économies d'échelles associées à la vie en couple, en particulier celles relatives au logement. Indépendamment des choix de garde des enfants, la baisse de niveau de vie suivant la séparation est plus importante pour les femmes que pour les hommes car, lorsqu'elles sont en couple, elles réduisent ou cessent plus fréquemment leur activité professionnelle pour s'occuper des enfants. Les transferts privés et publics ne compensent pas entièrement ces écarts de ressources propres entre les ex-conjoints (Bonnet, Garbinti et Solaz, 2016). Cette perte de niveau de vie des femmes est d'autant plus importante qu'elles ont le plus souvent la garde principale des enfants après la séparation. Néanmoins, les parents n'ayant pas la garde principale de leurs enfants (le plus souvent les pères) peuvent également voir leur niveau de vie baisser après la séparation car ils doivent verser une contribution pour l'éducation et l'entretien des enfants (CEEE), plus couramment appelée pension alimentaire. Ils ont également des dépenses de logement plus élevées que s'ils étaient célibataires sans enfant à charge, même s'ils n'accueillent leurs enfants qu'un week-end sur deux (Martin et Périvier, 2018).

Certaines politiques sociales et fiscales prennent en compte la situation spécifique des parents séparés afin de soutenir leur niveau de vie. Pour les foyers monoparentaux les plus modestes, le supplément de Revenu de solidarité active (RSA) et de prime d'activité associé à la charge d'un premier enfant est plus élevé que pour un couple. Pour les parents assujettis à l'impôt sur le revenu (IR), le parent ayant la garde principale des enfants dispose d'une demi-part fiscale supplémentaire pour isolement tandis que l'autre parent déduit de son revenu imposable les pensions alimentaires versées pour

ses enfants. Les parents isolés assumant seuls l'entretien de leurs enfants (ex-conjoint absent ou insolvable) bénéficient également d'une allocation de la Caf (ou de la MSA) qui compense l'absence de pension alimentaire : l'Allocation de soutien familial (ASF). Malgré cela, le système ne permet pas une prise en compte satisfaisante de ces situations familiales, ce qui affecte le niveau de vie des enfants vivant principalement avec un seul de leurs parents.

Ce *policy brief* analyse la façon dont le système socio-fiscal soutient le revenu disponible des parents ayant la garde principale des enfants (parents gardiens), le plus souvent les mères, ainsi que celui des parents n'ayant pas la garde principale des enfants (parents non-gardiens), le plus souvent les pères¹. Le cas des parents ayant opté pour une garde alternée ainsi que celui des familles recomposées ne sont pas traités car ils ne peuvent pas être considérés comme des situations d'isolement, les deux parents ayant *a priori* la même implication dans l'entretien et l'éducation des enfants ou bien l'un des deux parents vivant en couple². Dans la continuité des travaux réalisés par le Haut Conseil à la Famille (HCF, 2014 ; HCFEA, 2020), nous montrons que le système fiscal et social n'intègre pas de façon cohérente l'ASF et les pensions alimentaires, ce qui conduit à des différences de traitements non seulement entre les deux ex-conjoints mais aussi entre les parents qui perçoivent les minima sociaux et ceux qui sont impossibles. Ces anomalies du système socio-fiscal conduisent à ce que, dans certains cas, le recouvrement des pensions alimentaires réduise le niveau de vie des parents gardiens, en particulier parmi les plus précaires.

Dans une première partie, nous analysons la situation des parents isolés qui ont la garde principale des enfants) en distinguant trois catégories de foyers monoparentaux : les parents isolés sans ex-conjoint ou dont l'ex-conjoint est jugé hors d'état de faire face à son obligation d'entretien³ qui représentent environ la moitié des situations de monoparentalité (soit environ 700 000 foyers) auxquels la Caf (ou la MSA) verse l'ASF non recouvrable⁴ ; les parents isolés ayant la garde principale des enfants et qui perçoivent une CEEE de la part de l'autre parent, soit environ un tiers des situations de monoparentalité (525 000 foyers) et les parents ayant la garde principale des enfants mais qui ne perçoivent pas la pension alimentaire due par leur ex-conjoint, soit approximativement un quart des cas (soit environ 225 000 foyers). Dans chacun des cas, nous proposons des aménagements du système social permettant de soutenir le revenu des parents séparés ou isolés et ainsi d'accroître le niveau de vie de leurs enfants. Dans une seconde partie, nous analysons la situation des parents non-gardiens qui assument en partie la garde des enfants (DVH classique ou élargi), et proposons une modification des aides au logement afin d'améliorer la situation de ceux d'entre eux qui ont des revenus modestes.

I. Les transferts sociaux et fiscaux à destination des parents gardiens

La monoparentalité est prise en compte dans les barèmes de l'IR, du RSA et de la prime d'activité mais pas dans le barème des aides au logement (depuis 2001⁵), ni dans celui de la plupart des prestations familiales⁶. Ainsi, à côté des parts fiscales accordées pour les enfants (une demi-part par enfant pour les deux premiers et une part entière par enfant à partir du troisième), le parent gardien bénéficie d'une demi-part supplémentaire pour isolement⁷. Parallèlement, des suppléments par enfant des montants forfaitaires du RSA et de la prime d'activité (30 % du forfait pour une personne seule pour les deux premiers enfants, et 40 % pour les suivants) les parents gardiens bénéficient d'un supplément isolement représentant 20 % du montant forfaitaire versé à une

1.

En 2012, 73 % des divorces et séparations de parents non mariés conduisent à une résidence chez la mère contre 7 % chez le père, 17 % en garde alternée et 3 % chez un tiers (Carrasco et Dufour, 2015).

2.

Des travaux suggèrent néanmoins que comme pour les couples, le partage des tâches entre les deux parents en résidence alternée fait l'objet de négociations régulières. S'agissant des tâches liées aux enfants, les inégalités entre les sexes s'atténuent mais se reconfigurent (Cadolle, 2011).

3.

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). Sont notamment considérés comme hors d'état de verser une pension, les parents réputés insolubles, ce qui est le cas en particulier des bénéficiaires du RSA, de l'ASS ou de l'AAH et les parents incarcérés ou sans domicile fixe.

4.

En 2019, 689 786 foyers ont perçu l'ASF non recouvrable, source : Cnaf-DSEF.

5.

En 1991, [un abattement forfaitaire sur les ressources prises en compte pour le calcul des aides au logement a été instauré pour les personnes seules](#) qui assument la charge d'un ou plusieurs enfants. Il a été supprimé pour les locataires en 2001, puis pour les étudiants en 2019. Depuis lors, il est uniquement appliqué aux ressources des parents isolés accédant à la propriété.

6.

Seuls les plafonds de ressources pour le calcul du complément familial et des prestations jeune enfant sont majorés pour les parents isolés mais à des niveaux tels que peu de parents isolés bénéficient de ce supplément de plafond.

7.

Cette demi-part est conservé par le parent y compris lorsque le ou les enfants ne sont plus charge, dès lors qu'il les a élevés seul pendant plus de 5 ans et qu'il vit seul.

personne seule (soit 115 euros par mois environ). Ces montants forfaitaires sont majorés jusqu'aux 3 ans de l'enfant le plus jeune ou pendant un an après la séparation⁸. Cette majoration, qui est donc temporaire, vise à soutenir le revenu des parents isolés au moment de la séparation ou tant que l'enfant n'est pas scolarisé, mais ne soutient pas leur niveau de vie dans la durée.

8.

Le montant forfaitaire garanti du RSA pour un parent isolé avec un enfant passe de 847 euros par mois (forfait logement compris) hors majoration isolement à 967 euros avec majoration. Cette majoration est accordée pendant 12 mois, continus ou discontinus, au cours d'une période de 18 mois suivant la séparation.

Lorsque le plus jeune enfant à charge a moins de 3 ans, la majoration est versée jusqu'à ses 3 ans. Le montant forfaitaire majoré est égal à environ 130% du montant forfaitaire de base, auquel s'ajoutent 43 % du montant forfaitaire par enfant à charge.

9.

Source : Cnaf-DSER.

I. 1. Cas des parents isolés ne pouvant compter sur le soutien de l'autre parent

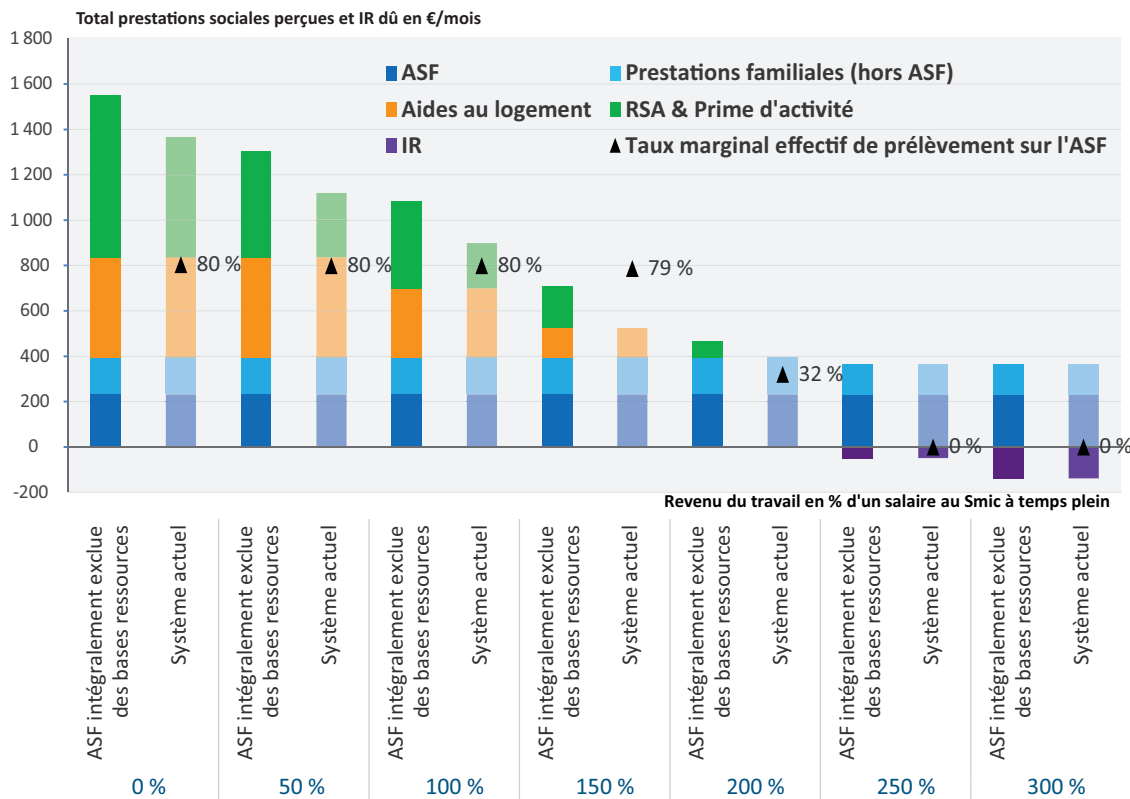
Les parents isolés qui ne peuvent pas compter sur le soutien de l'autre parent du fait de son absence ou de son insolvabilité sont difficiles à identifier à partir des enquêtes statistiques. Néanmoins, étant donné que cette situation conduit en principe au versement de l'**ASF non recouvrable par la Caf (ou la MSA)**, il est possible d'estimer grossièrement le nombre de parents isolés se trouvant dans cette situation. En effet, le système social compense l'absence d'un deuxième parent pour les cas de non-reconnaissance et de veuvage, ou se substitue au parent débiteur si ce dernier n'est pas en mesure de participer à l'entretien de ses enfants ; ce dernier est à ce titre déclaré hors d'état de verser une pension (en cas d'insolvabilité notamment). L'allocation s'élève à environ 116 euros par mois par enfant. En 2019, environ 700 000 foyers percevaient cette prestation pour environ 1 million d'enfants concernés⁹. Rapportés au 1,45 million de foyers monoparentaux hors garde alternée, cela représente donc presque la moitié de ce type de ménages.

L'ASF n'est pas imposable et elle est exclue des bases ressources servant au calcul des prestations familiales et des aides au logement. S'agissant du RSA, jusqu'en 2012, l'ASF était intégrée dans les bases ressources du calcul de cette prestation sociale différentielle conçue comme le dernier filet de sécurité : ainsi pour 1 euro d'ASF versé, la personne voyait son RSA réduit de 1 euro. Entre 2014 et 2018, l'ASF a été revalorisée de 25 % dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. Afin de faire bénéficier les parents allocataires du RSA de cette revalorisation, celle-ci a été exclue de la base ressources utilisée dans le calcul du RSA. Depuis lors, la base ressources du RSA, et celle de la prime d'activité (introduite en 2016) intègre le montant de l'ASF avant revalorisation (soit 92 euros environ). Ainsi, l'ASF est prise en compte à hauteur de 80 % dans le calcul du RSA et de la prime d'activité.

Ce traitement de l'ASF par le système social et fiscal conduit à un taux marginal effectif d'imposition sur l'ASF particulièrement élevé (80 %) pour les foyers ayant de faibles ressources alors qu'il est nul pour les foyers plus aisés. Ainsi, le montant net de l'ASF (c'est-à-dire après interaction avec les autres prestations et prise en compte de l'IR) est plus faible pour les familles monoparentales modestes que pour les plus aisées : pour 100 euros d'ASF perçus, la famille bénéficie de 20 euros de revenu disponible supplémentaire si le parent isolé gagne un salaire inférieur ou égal à un Smic à temps plein, de 68 euros s'il gagne l'équivalent de 2 Smic et de 100 euros à partir de 2,5 Smic (graphique 1).

Enfin, si le parent isolé sans ex-conjoint se remet en couple, il perd le bénéfice de l'ASF alors qu'un parent gardien ayant un ex-conjoint solvable continuerait à percevoir la pension alimentaire pour ses enfants. En l'absence d'un statut juridique clair du beau-parent (qui n'a pas d'obligation d'entretien envers ses beaux enfants), cette suppression du droit à l'ASF en cas de remise en couple pourrait être revue.

Graphique 1. Effet de la prise en compte de l'ASF dans le calcul des transferts sociaux et fiscaux
Cas d'un parent isolé sans ex-conjoint avec 2 enfants âgés de 6 et 8 ans



Source : Calculs des autrices, barèmes de 2020, les aides au logement sont calculées pour un loyer de 600 € en zone 2.

Note : la première barre correspond à une situation dans laquelle l'ASF serait intégralement exclue des bases ressources du RSA et de la prime d'activité, alors que la seconde présente le système en vigueur dans lequel seuls 20 % de l'ASF sont déduits des bases ressources de ces deux prestations.

Lecture du graphique : dans le système actuel un parent isolé sans ex-conjoint, dont le salaire est égal au Smic à temps plein et ayant à charge 2 enfants, voit son revenu augmenter de 20 €/mois pour 100 € d'ASF perçus, alors qu'un parent ayant un salaire égal à 2,5 Smic à temps plein voit son revenu augmenter du montant de l'ASF qu'il perçoit.

I. 2. Cas des parents séparés qui perçoivent une pension alimentaire versée par l'autre parent

Montant de la pension alimentaire et ASF

Après une séparation, dans la grande majorité des cas, un parent, le plus souvent la mère, obtient la garde principale des enfants. Dans ce cas, le parent non-gardien, le plus souvent le père, doit lui verser une pension alimentaire, appelée Contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants (CEEE) sauf s'il est jugé hors d'état de faire face à ses obligations (voir section I.1)¹⁰. Le montant de la pension alimentaire est fixé soit à l'amiable entre les deux parents, soit par un juge lorsqu'il y a désaccord. Cette pension peut être monétaire et/ou en nature (logement, loisir etc.). Le [barème indicatif](#) mis à disposition par la Chancellerie définit un montant de CEEE en pourcentage du revenu du parent débiteur. En cas de désaccord entre les deux parents, le juge arbitre en appréciant la situation dans son ensemble au cas par cas, et en moyenne il suit ce barème (Belmokhtar, 2014). Néanmoins lorsqu'il considère que la situation économique du parent débiteur est fragile, il peut décider de ne pas lui faire payer de

10.

Une CEEE est fixée dans 82 % des résidences chez la mère (Carrasco et Dufour, 2015).

CEEE. En outre, lorsque les revenus du parent débiteur sont supérieurs à 4 000 euros par mois, il fixe souvent une CEEE plus faible que celle prescrite par le barème (Bourreau-Dubois et Sayn 2011 ; Biland-Curinier, 2019).

Depuis la [loi de 2014 pour l'égalité entre les hommes et les femmes](#), l'ASF est devenue une prestation différentielle qui complète la CEEE lorsque celle-ci est fixée à un montant plus faible que celui de l'ASF. Ainsi, quand le parent débiteur ne peut pas payer une contribution d'un montant suffisant pour l'éducation des enfants, le système social prend le relais avec cette ASF dite complémentaire pour assurer une pension minimale d'environ 116 euros par enfant et par mois. Par exemple, si le juge fixe la CEEE à 50 euros, le parent ayant la garde de l'enfant recevra de la Caf ou de la MSA, s'il en fait la demande, 66 euros en complément de la pension alimentaire au titre de l'ASF complémentaire¹¹. Nous ne disposons pas de statistiques concernant le montant des CEEE fixé par les juges depuis que l'ASF complémentaire a été mise en œuvre. Le caractère différentiel de cette prestation incite probablement les juges à fixer une CEEE même pour un montant faible, alors qu'auparavant ils évitaient de fixer une CEEE d'un montant inférieur à l'ASF car dès lors qu'il percevait une pension alimentaire, le parent gardien était inéligible à l'ASF. La grande majorité des contributions fixées dans le cadre d'un divorce (82 %) sont payées systématiquement par le parent non-gardien, 6 % le sont irrégulièrement, et 12 % ne sont pas payées (Crétin, 2015). Cependant, ces statistiques ne rendent pas compte des situations de séparation de parents non mariés pour lesquels l'information n'est pas disponible. Les données disponibles suggèrent que 25 à 35 % des [pensions alimentaires sont totalement ou partiellement impayées](#)¹². En supposant que 30 % des CEEE ne sont pas versées, on en déduit qu'environ 70 % le sont. Ceci conduit à estimer le nombre de parents ayant la garde principale de l'enfant et percevant une CEEE de la part de l'autre parent à environ 525 000, soit un tiers des foyers monoparentaux (hors garde alternée).

11.

Notons que l'ASF complémentaire n'est pas payée pour des montants inférieurs à 15 euros par parent bénéficiaire.

12.

[Le ministère des Solidarités et de la Santé avance un chiffre de 30 à 40 % de pensions totalement ou partiellement impayées. Auvigne et al. \(2016\) estiment que 35 % des pensions sont impayées. Enfin, Lardeux \(2021\) indique qu'un quart des parents non-gardiens solvables \(au sens du barème indicatif de la Chancellerie\) ne paient pas de pension.](#)

13.

Environ 30 % des parents isolés avec 2 enfants mineurs sont imposables (ERFS, 2016).

14.

Un peu plus de 20 % des parents isolés avec deux enfants mineurs perçoivent le RSA pour un montant mensuel moyen de 367 euros (ERFS 2016).

15.

Un tiers des parents isolés avec deux enfants mineurs perçoivent une prime d'activité pour un montant mensuel moyen de 140 euros (ERFS 2016). Cette part et ce montant pourraient être plus élevés si les pensions alimentaires n'étaient pas incluses dans la base ressource.

La prise en compte des pensions alimentaires dans le calcul des transferts socio-fiscaux

Du point de vue de l'IR, le versement d'une contribution monétaire est considéré comme un transfert de revenu : le parent gardien créancier de la CEEE doit donc l'intégrer à son revenu imposable après un abattement de 10 %¹³. Ayant la charge principale des enfants, il dispose d'une demi-part pour isolement en plus des demi-parts pour enfants à charge. Les bases ressources des aides au logement et des prestations familiales sous condition de ressources étant calculées à partir du revenu imposable, cette conception de la CEEE comme un transfert de revenu peut entraîner une baisse des montants de transferts perçus.

Les montants forfaitaires du RSA et de la prime d'activité tiennent compte de la charge d'enfant et de la situation d'isolement (comme cela est précisé plus haut) mais pour bénéficier de l'intégralité du RSA, le parent gardien a l'obligation de faire valoir ses droits à pension alimentaire auprès du parent débiteur et d'engager les démarches auprès de la justice ou de la branche famille. Dans le cas contraire, le montant forfaitaire du RSA (à partir duquel est calculé ce qui lui est versé) peut être réduit de 92 euros par enfant alors qu'il ne perçoit ni CEEE ni ASF parce qu'il se refuse à entreprendre les démarches nécessaires. Enfin lorsque le parent gardien perçoit une CEEE, celle-ci est prise en compte intégralement dans la base ressources de ces deux prestations. Le mécanisme différentiel conduit alors à une réduction d'autant du montant de RSA¹⁴ ou de prime d'activité perçue et peut même rendre le parent gardien créancier inéligible¹⁵ (tableau 1, traitement des pensions dans les transferts sociaux et fiscaux).

Au-delà de ces transferts légaux, les collectivités locales incluent également les pensions alimentaires reçues aux bases ressources prises en compte pour le calcul des droits et des tarifs sociaux de cantine, d'accueil périscolaire, de centres de loisir, de crèche, etc...

Tableau 1. Prise en compte des CEEE et de l'ASF dans les barèmes sociaux et fiscaux

	CEEE en nature		CEEE en numéraire		ASF
	Parent non-gardien	Parent gardien	Parent non-gardien	Parent gardien	Parent Gardien
Impôt sur le revenu	Déduite du revenu imposable	Non imposable	Déduite du revenu imposable	Imposable après un abattement de 10 %	Non imposable
Aides au logement et PS sous condition de ressources	Déduite de la base ressource	Non prise en compte	Déduite de la base ressource	Intégrée dans la base ressource après un abattement de 10 %	Non prise en compte
Prime d'activité	Non déduite de la base ressource	Non prise en compte	Non déduite de la base ressource	Intégrée dans la base ressource	Partiellement intégrée dans la base ressource à hauteur de 92 euros/enfants*
RSA	Hors d'état de verser une pension	Non prise en compte	Hors d'état de verser une pension	Intégrée dans la base ressource	Partiellement intégrée dans la base ressource à hauteur de 92 euros/enfants*

* Suite à la majoration de 25 % de l'ASF entre 2014 et 2018, il a été décidé que celle-ci ne serait pas intégrée dans les ressources prises en compte pour le calcul du RSA ou de la prime d'activité et que seul le montant avant majoration (soit 92 euros par enfant par mois) le serait.
Source : législation 2021.

Un traitement de la CEEE d'autant plus favorable que les revenus sont élevés

Le traitement socio-fiscal de la CEEE est d'autant moins favorable que les revenus du parent gardien sont faibles (graphique 2). Pour un revenu du travail inférieur ou égal au Smic, la prise en compte de la CEEE dans les bases ressources de la prime d'activité et des aides au logement conduit à ce que, pour 1 euro de CEEE perçu, le parent gardien perde plus d'1 euro de prestations sociales. Le taux marginal effectif de prélèvement sur la CEEE étant supérieur à 100 %, le revenu disponible du parent gardien est alors plus faible que celui qu'il aurait s'il ne percevait pas de pension alimentaire. En revanche, lorsque son revenu est équivalent à 3 Smic, bien que la CEEE soit imposable pour le parent gardien, la perception de la CEEE conduit à accroître son revenu disponible et le taux marginal effectif de prélèvement n'est que de 10 % : pour 100 euros de CEEE perçus, le parent gardien bénéficie de 90 euros de surcroît de revenu disponible c'est-à-dire net des prestations sociales et de l'IR (graphique 2).

Les contributions en nature plus avantageuses que les contributions monétaires

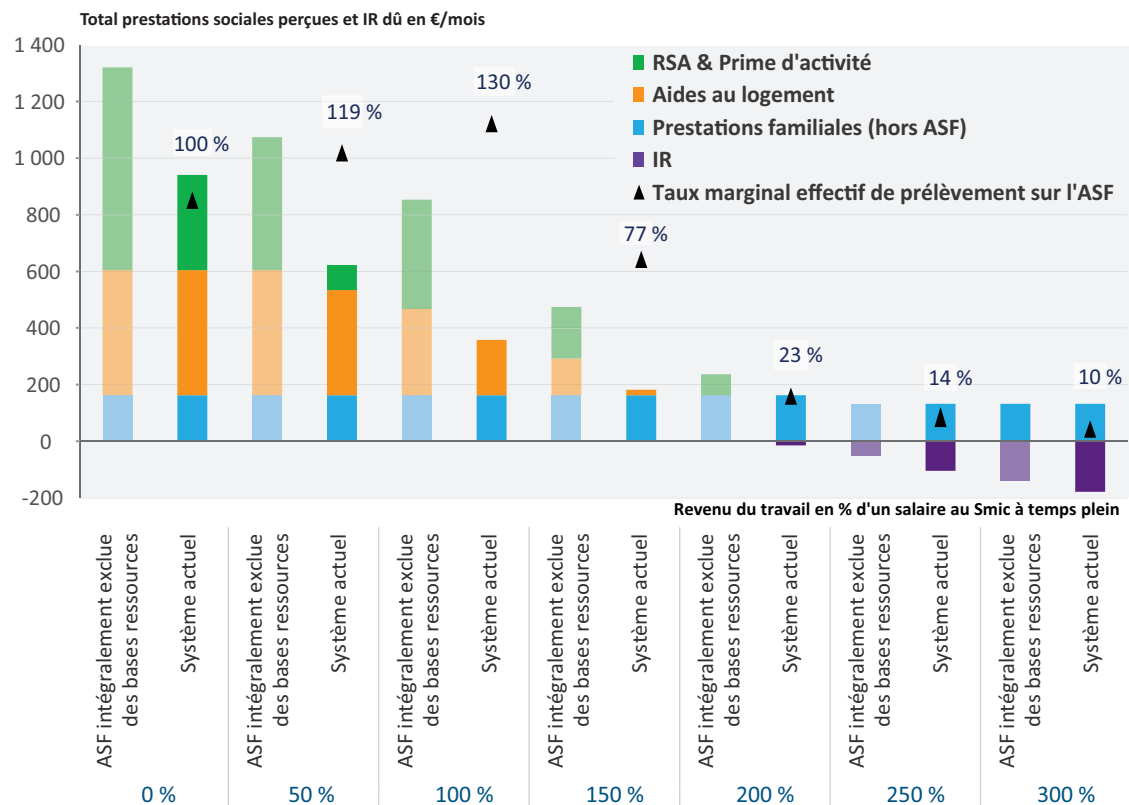
Pour environ 20 % des enfants gardés principalement par leur mère, le règlement de la pension alimentaire se fait, au moins en partie, en nature : le parent non-gardien règle directement certaines dépenses prédéfinies relatives à l'éducation et l'entretien des enfants (Belmokhtar, 2014)¹⁶. Du point de vue de l'IR, le parent non-gardien déduit ces dépenses de son revenu imposable (avec les factures en justificatif) et le parent gardien ne les déclare ni dans son revenu imposable ni dans ses bases ressources, contrairement à une CEEE monétaire. La non-prise en compte de la contribution en nature augmente le montant de prestations sociales sous condition de ressources que le parent gardien peut percevoir relativement à une situation dans laquelle il percevrait cette même contribution mais versée en numéraire. Ainsi, une contribution en nature est toujours plus avantageuse pour le parent gardien et ne

16.

Le règlement en nature uniquement ne concerne que 3 % des enfants gardés principalement par leur mère.

change rien pour le parent non-gardien. Elle améliore donc le niveau de vie des enfants de parents séparés. En outre, elle renforce le sentiment pour le parent débiteur que la contribution qu'il verse est directement utilisée au bénéfice de l'entretien et de l'éducation des enfants.

Graphique 2. Effet de la prise en compte de la CEEE dans le calcul des transferts sociaux et fiscaux (TSF)
Cas d'un parent gardien avec 2 enfants âgés de 6 et 8 ans percevant le montant moyen de la CEEE (soit 190 € par enfant)



Source : Calculs des autrices, barèmes de 2020, les aides au logement sont calculées pour un loyer de 600 € en zone 2.

Lecture du graphique : un parent gardien dont le salaire est égal au Smic à temps plein et ayant à charge 2 enfants de plus de 3 ans pour lesquels la CEEE est fixée à 190 €/mois/enfant, voit son revenu disponible baisser de 30 €/mois pour 100 € de CEEE perçus (soit un taux marginal effectif d'imposition de 130 %) alors que pour un salaire équivalent à 3 Smic la perception d'un même montant de CEEE conduit à une augmentation du revenu disponible du foyer de 90 €/mois (soit un taux marginal effectif d'imposition de 10 %).

I. 3. Cas des parents séparés qui ne perçoivent pas la CEEE due par l'autre parent

L'ASF recouvrable pour compenser les impayés de CEEE

Environ 30 % des pensions alimentaires ne sont pas versées par le parent débiteur pour lequel un montant de CEEE a pourtant été fixé par le juge. Cela permet d'estimer à 225 000 le nombre de parents isolés ayant la garde principale de leurs enfants et qui ne perçoivent pas la CEEE due par l'autre parent, soit 15 % des parents isolés (hors garde alternée). Pour soutenir le revenu des parents gardiens dont l'ex-conjoint ne paie pas la CEEE, le plus souvent les mères, une garantie d'impayé de pension alimentaire (Gipa) a été instaurée en 2014 de façon expérimentale puis généralisée en 2016 sur l'ensemble

du territoire. La Gipa garantit à hauteur de l'ASF toute pension impayée par le parent débiteur (ASF dite recouvrable)¹⁷. Cette prestation sociale est versée par la Caf (ou la MSA) qui réalise les démarches juridiques pour recouvrer les sommes dues, sous réserve que le parent entame une demande de recouvrement¹⁸. Afin de faciliter le recouvrement des pensions impayées, l'Agence de recouvrement pour les impayés de pension alimentaire (Aripa) a été créée en 2017. En 2019, 54 729 foyers percevaient au moins une ASF recouvrable, ce qui suggère un taux de recours de 20 %, et donc en corollaire un taux de non-recours très élevé de l'ordre de 80 %¹⁹.

Une fois le recouvrement réalisé, le versement de l'ASF recouvrable s'interrompt : la solidarité collective qui se substituait au parent débiteur prend fin dès lors que ce dernier paie la pension alimentaire dont il doit s'acquitter. On s'attendrait alors à ce que le revenu disponible des parents gardiens reste stable pour ceux dont la CEEE due est inférieure ou égale à l'ASF (et qui bénéficient de l'ASF complémentaire), et que le revenu de ceux dont la CEEE est supérieure à l'ASF augmente. Mais le traitement des contributions perçues dans le système socio-fiscal ainsi que les différences de traitement entre l'ASF et la CEEE peuvent conduire à une baisse importante du revenu disponible de certaines mères isolées lorsque la pension est finalement versée par l'ex-conjoint.

Comme nous l'avons vu, les pensions alimentaires sont prises en compte dans les bases ressources qui déterminent l'éligibilité et le montant du RSA, de la prime d'activité, des aides au logement, des prestations familiales dégressives et/ou sous condition de ressources, et de l'ensemble des tarifs sociaux basés sur un quotient familial (comme les tarifs sociaux de la cantine et des activités périscolaires). Pour ces aides, comme pour l'IR, les pensions alimentaires sont considérées comme un transfert de revenu que le parent créancier intègre à son revenu, ce qui réduit les montants de prestations sociales auxquels il peut prétendre. En revanche, l'ASF recouvrable, tout comme l'ASF non recouvrable (voir section I.1), n'est ni imposable ni prise en compte dans les bases ressources des prestations familiales ou des aides au logement, et ne l'est que partiellement dans celles du RSA et de la prime d'activité. *In fine*, après le recouvrement de la CEEE, la baisse de l'ensemble des prestations sociales et la fin du versement de l'ASF recouvrable peuvent excéder le montant de pension alimentaire reçue conduisant à une baisse du revenu disponible. Pour une CEEE correspondant au montant moyen (190 euros par mois par enfant, Lardeux, 2021), le recouvrement réduit le revenu disponible pour les parents isolés gagnant un salaire allant jusqu'au Smic par rapport à une situation dans laquelle le parent gardien percevait l'ASF recouvrable (graphique 3). Pour un salaire égal au Smic, le recouvrement de la CEEE d'un montant de 380 euros (pour deux enfants) implique la fin du versement de l'ASF recouvrable, la perte de la prime d'activité et la baisse des aides au logement, soit une baisse totale de 541 euros du montant de prestations. Le taux marginal effectif de prélèvement sur la CEEE est donc de 142 %. Pour des salaires plus élevés, le taux marginal effectif de prélèvement est inférieur à 100 % mais reste élevé (supérieur à 70 %) : pour un salaire équivalent à 3 Smic, 100 euros de CEEE recouverts conduit à une augmentation de 28 euros du revenu disponible, car la CEEE recouvrée nette de l'IR est supérieure au montant de l'ASF recouvrable.

La situation où le parent non-gardien ne paie pas la pension n'est pas une situation souhaitable, mais la baisse du niveau de vie subie par certains parents gardiens entre la période de perception de l'ASF recouvrable et le recouvrement est problématique. En outre, le revenu disponible diminue également relativement à la situation avant l'ASF recouvrable, c'est-à-dire avant toutes démarches de recouvrement entamées par le parent gardien créancier ayant de faibles ressources (voir section I.2). Ainsi, en l'état actuel du système, un meilleur recouvrement des pensions alimentaires conduirait à appauvrir ces foyers monoparentaux aux revenus modestes. En corollaire cela impliquerait une baisse des dépenses sociales en direction des familles monoparentales.

17.

Notons que 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) alors que la CEEE reste due par le parent non-gardien.

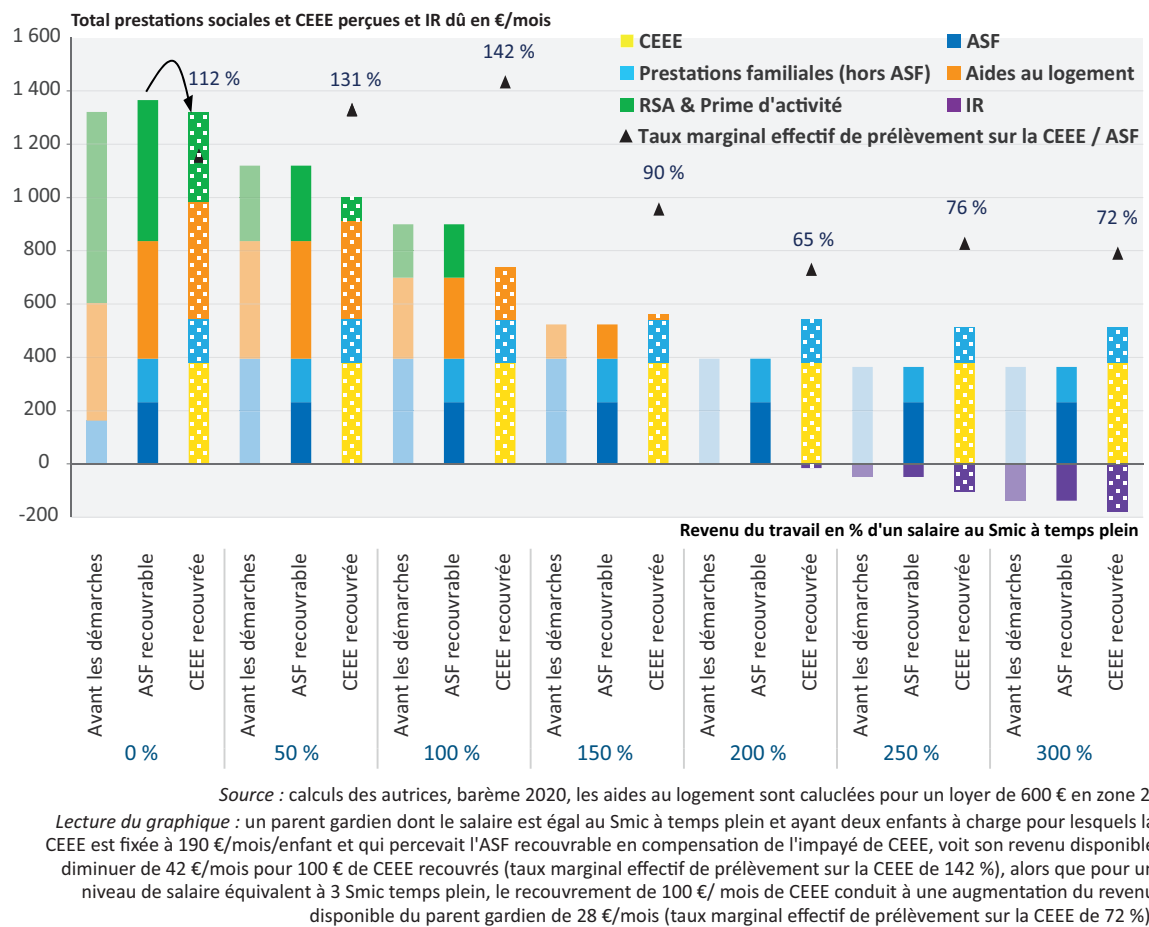
18.

Pour une CEEE dont le montant excède le niveau de l'ASF (115,99 euros par enfant), le parent créancier recevra le solde si la Caf (ou la MSA) réussit à recouvrer les sommes dues.

19.

Source : Cnaf-DSER.

Graphique 3. Évolution des transferts sociaux et fiscaux lors du passage de l'impayé à l'ASF-R puis au recouvrement de la CEEE. Cas d'un parent gardien avec 2 enfants âgés de 6 et 8 ans percevant le montant moyen de la CEEE (190 € par enfant)



I. 4. Une réforme pour soutenir le revenu des parents gardiens

Pour améliorer la situation économique des parents gardiens, nous proposons une réforme en deux volets qui modifie la prise en compte de l'ASF et de la CEEE dans les bases ressources.

Réforme 1 : Revoir le traitement de l'ASF et de la CEEE dans le système social

1^{er} volet : Exclure l'ASF des bases ressources du RSA et de la prime d'activité (coût pour les finances publiques : environ 475 millions d'euros par an).

Le premier volet de la réforme visant à améliorer la situation des parents gardiens consiste à exclure l'ASF non recouvrable des bases ressources du RSA et de la prime d'activité afin de garantir le bénéfice intégral de la prestation quel que soit le revenu pour les parents isolés sans ex-conjoint ou dont l'ex-conjoint est hors d'état de verser une pension. L'extension de cette mesure à l'ASF recouvrable ou de l'ASF complémentaire permet de soutenir le revenu disponible de tous les parents gardiens bénéficiaires de l'ASF. Par exemple, pour un parent isolé ou séparé avec deux enfants dont le salaire est équivalent à un Smic temps plein, le montant de prime d'activité (et donc le revenu disponible), augmenterait de 165 euros par mois (graphique 2).

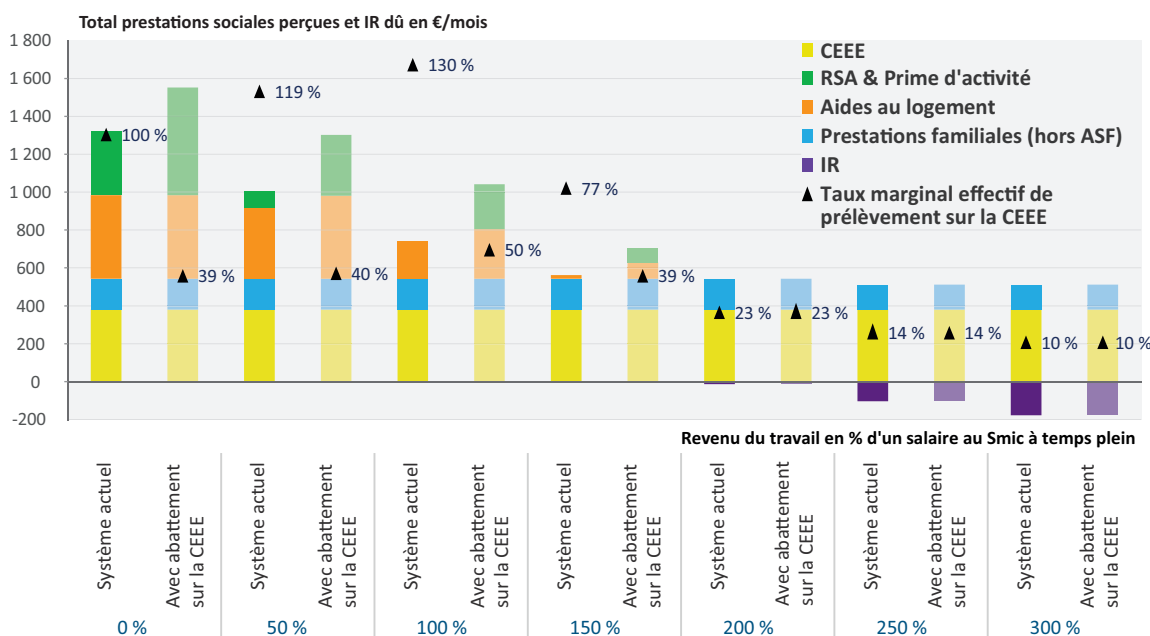
2^e volet : Appliquer un abattement à hauteur de l'ASF sur la CEEE dans les bases ressources des prestations sociales (coût pour les finances publiques : environ 490 millions d'euros par an).

Pour réduire le taux marginal effectif d'imposition sur la CEEE que perçoivent les parents gardiens dont les revenus sont faibles, le second volet de la réforme consiste à mettre en place un abattement forfaitaire à hauteur du montant de l'ASF (soit 116 euros par mois par enfant) sur le montant de CEEE avant de l'intégrer aux bases ressources pour le calcul des prestations familiales et sociales²⁰. Cela permet de réduire le taux marginal effectif d'imposition appliqué à la CEEE pour les parents gardien ayant des revenus modestes (de 100 % à 39 % pour un parent n'ayant pas de revenu du travail et de 131 % à 50 % pour un parent dont les revenus du travail sont équivalents à 1 Smic temps plein, graphique 4a). Le versement de la pension alimentaire conduirait systématiquement à accroître le revenu disponible des parents gardiens les plus pauvres sans changer celui de parents gardiens imposables²¹ (graphique 4b). Cet abattement pourrait également être appliqué aux pensions alimentaires intégrées dans les bases ressources pour le calcul des tarifs sociaux et aides locales.

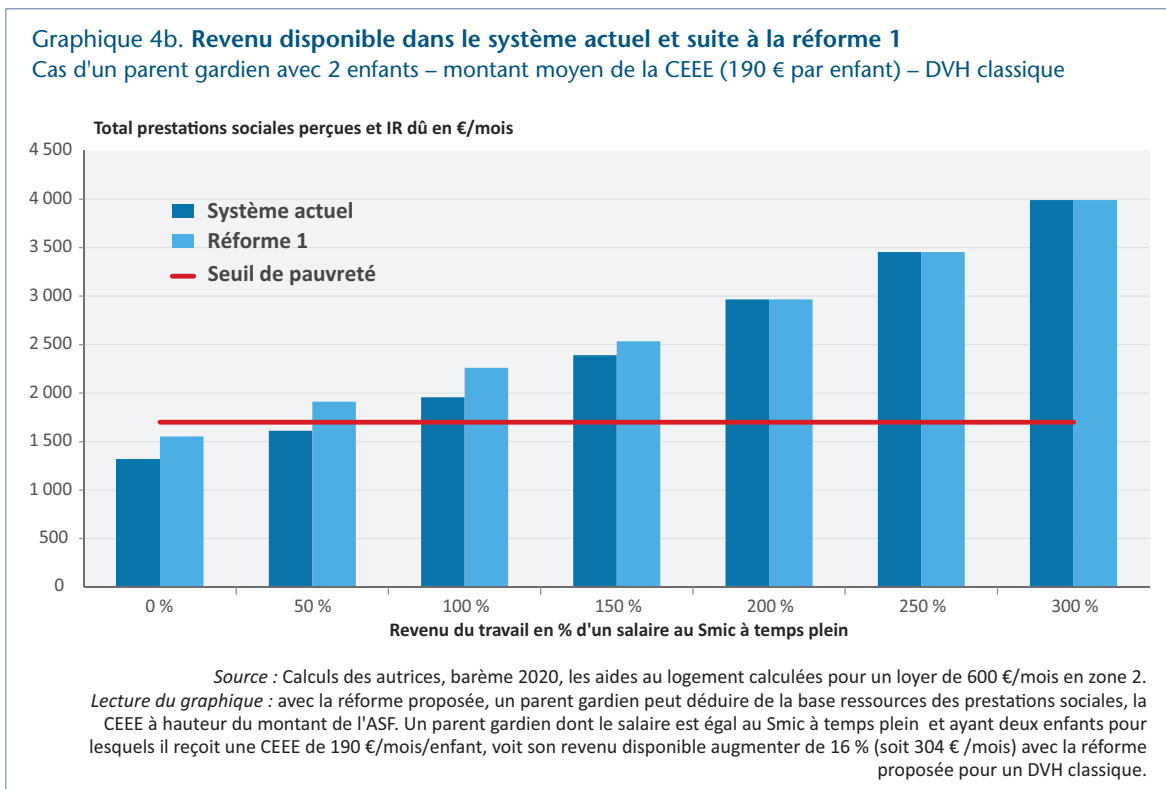
Le coût de cette réforme (volets 1 et 2) est d'environ 950 millions d'euros par an. Ce coût se compose d'une dépense supplémentaire de 420 millions d'euros au titre du RSA, de 510 millions d'euros par an au titre de la prime d'activité et de 20 millions d'euros au titre des prestations familiales et aides au logement. La réforme permettrait à davantage de foyers monoparentaux de bénéficier du RSA (25 000 foyers en plus) et de la prime d'activité (130 000 foyers en plus) (source : modèle de microsimulation *Ines*, législation 2019, ERF5 2017, calculs des autrices).

20. Le rapport du HCF (2014) proposait déjà de faire un tel abattement sur les pensions alimentaires intégrées aux bases ressources des aides au logement et du RSA.
21. En effet, nous ne proposons pas de changer le statut fiscal des CEEE car cela conduirait à revoir le traitement fiscal de toutes les pensions alimentaires (enfants majeurs ou autre dépendant) et de la prestation compensatoire.

Graphique 4a. Effet de la réforme 1 (volet 2) sur les montants de transferts socio-fiscaux et sur le revenu disponible. Cas d'un parent gardien avec 2 enfants – montant moyen de la CEEE (190 € par enfant) – DVH classique



Source : Calculs des autrices, barèmes 2020, aides au logement calculées pour un loyer de 600€/mois en zone 2.
 Lecture du graphique : avec la réforme proposée, un parent gardien peut déduire de la base ressources des prestations sociales, la CEEE à hauteur du montant de l'ASF. Un parent gardien dont le salaire est égal au Smic à temps plein et ayant deux enfants pour lesquels il reçoit une CEEE de 190 €/mois/enfant, perçoit dans le système actuel 195 € d'aides au logement, 163 € de prestations familiales et n'est pas éligible à la prime d'activité. Pour 100 € de CEEE perçus, son revenu disponible diminue de 31 €, le taux marginal effectif de prélèvement sur la CEEE est de 131 %. Avec la réforme proposée, il voit son revenu disponible augmenter de 50 € pour 100 € de CEEE perçus, il perçoit 262 € d'allocations logement et devient éligible à la prime d'activité pour un montant de 237 €/mois.



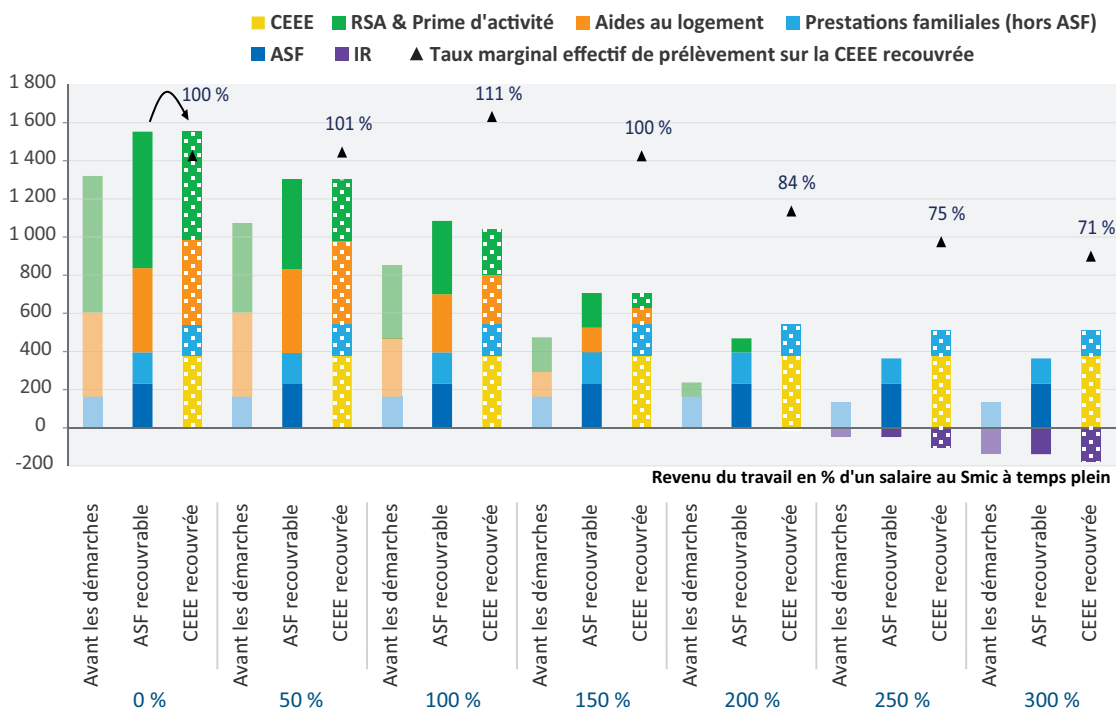
Enfin, les transferts sociaux et fiscaux prennent en compte la charge d'enfants de la même façon (même nombre de parts fiscales, mêmes suppléments d'aides au logement et de minima sociaux) que le parent gardien élève seul le ou les enfants ou qu'il bénéficie du soutien de l'autre parent, ne serait-ce qu'en temps de garde. Afin de soutenir plus spécifiquement le revenu disponible des parents isolés sans ex-conjoint les barèmes sociaux et fiscaux pourraient leur attribuer une part fiscale entière pour isolement plutôt qu'une demi-part et pérenniser au-delà des 3 ans du plus jeune enfant les majorations du RSA et de la prime d'activité.

Amélioration de la situation économique des familles monoparentales

La mise en œuvre des deux volets de la réforme permet d'éviter les situations dans lesquelles le recouvrement de la CEEE se traduit par une baisse du revenu disponible des parents gardiens et cela réduirait le taux marginal effectif de prélèvement sur la CEEE recouvrée (graphique 5). Durant le parcours de recouvrement, le revenu disponible des familles monoparentales augmenterait du montant de l'ASF perçue à la suite des démarches (volet 1). Le recouvrement de la pension alimentaire augmenterait le revenu disponible relativement à la situation avant démarche (volet 2). Toutefois dans certains cas, le revenu disponible durant la période transitoire de perception de l'ASF recouvrable pourrait être supérieur à celui d'après recouvrement (par exemple lorsque le parent gardien a un revenu équivalent à un Smic, taux marginal effectif d'imposition sur la CEEE relativement à la période de perception de l'ASF est de 111 %, graphique 5).

Graphique 5. Effet de la réforme 1 (volets 1 et 2) sur l'évolution des transferts sociaux et fiscaux lors du passage de l'impayé à l'ASF puis au recouvrement de la CEEE

Cas d'un parent gardien avec 2 enfants âgés de 6 et 8 ans percevant le montant moyen



Source : Calculs des autrices, aides au logement calculées pour un loyer de 600 € en zone 2.

Note : La réforme 1 consiste à exclure l'ASF des bases ressources du RSA et de la prime d'activité et à effectuer un abattement du montant de l'ASF (soit 232 € pour 2 enfants) sur la CEEE avant de l'intégrer dans les bases ressources du RSA, de la prime d'activité, des prestations familiales et des aides au logement.

Lecture du graphique : Si la réforme 1 était adoptée, un parent gardien dont le salaire est égal au Smic à temps plein et ayant deux enfants à charge pour lesquels la CEEE est fixée à 190 €/mois/enfant verrait son revenu disponible augmenter du montant de l'ASF au début de ses démarches de recouvrement puis il diminuerait de 11 €/mois pour 100 € de CEEE recouvrés (Taux marginal effectif de prélèvement sur la CEEE de 111 %) suite au recouvrement car il ne percevrait plus l'ASF, le montant de prime d'activité diminuerait de 148 € (CEEE après abattement 380 €-232 €) et celui des aides au logement de 43 €.

La mise en œuvre des deux volets de la réforme réduirait le taux de pauvreté des familles monoparentales (seuil de 60 % du revenu médian) de 4,5 points de pourcentage. Elle permettrait de faire sortir de la pauvreté plus de 140 000 enfants de moins de 18 ans (tableau 2). En outre, elle permettrait de réduire la grande pauvreté en réduisant le taux de pauvreté à 40 % des familles monoparentales avec enfants mineurs de 1,2 points de pourcentage.

Tableau 2. Effet de la réforme 1 (volet ASF et volet CEEE) sur la pauvreté des familles monoparentales

	Système actuel	Effet de la réforme 1
Taux de pauvreté (seuil à 60 %)	35,3 %	- 4,5 points de %
Nombre de familles monoparentales pauvres	585 000	- 60 000
Nombre enfants de moins de 18 ans vivant dans une famille monoparentale pauvre	1 040 800	- 141 000

Champs : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. La personne de référence est âgée de moins de 65 ans, comprenant au moins un enfant mineur.

Note : il s'agit ici de la composition du ménage au moment de l'enquête. Par exemple, pour les parents séparés ayant opté pour une garde partagée, le foyer dans lequel réside l'enfant au moment de l'enquête sera compté comme foyer monoparental.

Source : modèle de microsimulation Ines (Insee, Drees, Cnaf), législation 2019, ERFS 2017, calculs des autrices). Le taux de pauvreté dans le système actuel est celui calculé par l'Insee pour 2019.

II. Les transferts sociaux et fiscaux à destination des parents non-gardiens

Seule la situation des parents non-gardiens vivant seuls et disposant d'un droit de visite et d'hébergement (DVH) dit classique est étudiée. Ce DVH prévoit l'hébergement des enfants par le parent non-gardien un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires.

Du point de vue de l'IR, le versement d'une contribution monétaire est considéré comme un transfert de revenu : le parent créateur l'intègre à son revenu imposable et, symétriquement, le parent débiteur la déduit de son revenu imposable. Les deux parents voient donc la charge des enfants reconnue fiscalement : le parent gardien *via* les parts fiscales, et le parent non-gardien *via* la réduction de son revenu imposable. De ce fait, cela conduit à exclure la CEEE versée par le parent non-gardien de la base ressources des aides au logement²² qui est calculée à partir du revenu imposable, mais le surcoût du logement associé à l'accueil régulier des enfants n'est pas pris en considération, ce qui peut limiter la capacité des parents non-gardiens à exercer leur droit d'hébergement dans de bonnes conditions.

22.

Les pensions alimentaires versées peuvent également être déduites des bases ressources de prestations familiales pour les parents non-gardiens qui vivent avec des enfants à leur charge (familles recomposées notamment).

23.

Les parents non-gardiens éligibles au RSA sont considérés hors d'état de verser une CEEE et c'est pourquoi nous ne les étudions pas ici.

II. 1. Les parents non-gardiens les plus modestes sont moins soutenus que les autres

Pour le calcul de la prime d'activité²³, la pension alimentaire versée par le parent non-gardien n'est pas considérée comme une dépense qui grèverait son revenu (contrairement à un parent non-gardien plus aisé qui la déduit de son revenu imposable), et elle n'est donc déduite de la base ressources pour le calcul du montant de la prime d'activité auquel il a droit. Ce traitement des pensions alimentaires dans le calcul de la prime d'activité des deux parents pose question. En effet, la CEEE est intégrée à la fois dans les ressources du parent gardien, comme nous l'avons vu précédemment, et dans celles du parent non-gardien et réduit donc des deux côtés le montant de la prime d'activité auquel les parents séparés sont éligibles (tableau 1, traitement des pensions dans les transferts sociaux et fiscaux). Ce double compte de la CEEE dans les ressources des deux ex-conjoints conduit à un traitement défavorable des parents séparés dont les revenus sont modestes.

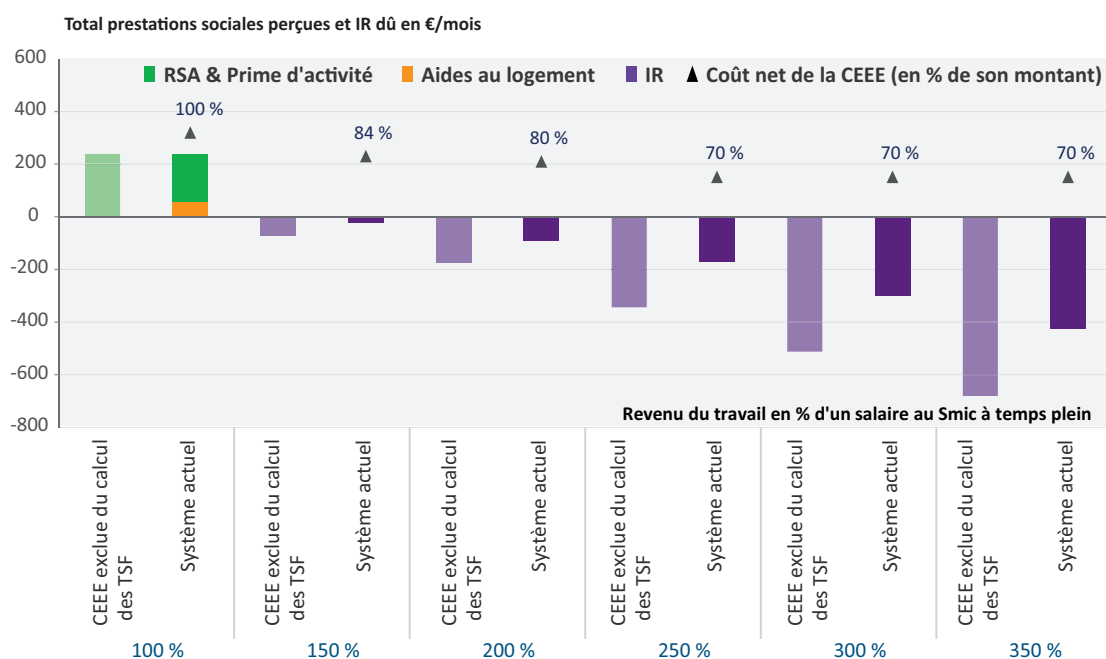
Au total, un parent non-gardien, s'il est imposable, voit le montant d'IR dont il doit s'acquitter baisser et peut dans de rares cas bénéficier de montants un peu plus élevés d'aides au logement. En revanche, le montant de la prime d'activité dont il peut bénéficier ne tient pas compte de la charge que représente le versement d'une CEEE. Ceci conduit à un système dans lequel plus les revenus du parent non-gardien sont élevés, plus le système socio-fiscal tient compte de la charge que représente le versement de pensions alimentaires pour ce parent. Ainsi pour 100 euros de CEEE versés, le parent non-gardien voit son revenu disponible baisser de 86 euros s'il gagne l'équivalent d'un Smic contre 70 euros seulement s'il gagne l'équivalent de 3 Smic (graphique 6).

II. 2. Comment améliorer la situation des parents non-gardiens les plus modestes ?

Pour améliorer la situation des parents non-gardiens qui vivent seuls et qui ont des revenus modestes, le canal de la prime d'activité pourrait être mobilisé de sorte à prendre en compte la baisse de revenu que représente le versement des pensions alimentaires. Mais cela laisserait inchangée la situation des parents non-gardiens sans emploi et induirait une chute plus importante du revenu en cas de perte d'emploi,

puisque seuls les individus ayant des revenus du travail sont potentiellement éligibles à la prime d'activité (pour une analyse précise des problèmes que pose la prime d'activité voir Pucci, 2020). Le barème des aides au logement constitue un autre canal pour soutenir le revenu des parents non-gardiens ayant de faibles ressources. Cette solution présente l'avantage de ne pas cibler uniquement les parents en emploi.

Graphique 6. Effet de la prise en compte des CEEE dans le calcul des transferts sociaux et fiscaux
Cas d'un parent non-gardien avec 2 enfants versant le montant de CEEE prévu par le barème de la Chancellerie



Source : Calculs des autrices, barèmes de 2020, aides au logement calculées pour un loyer de 600€ en zone 2.
Lecture du graphique : un parent non-gardien dont le salaire est égal au Smic à temps plein et ayant 2 enfants de plus de 3 ans pour lesquels il verse une CEEE est fixée selon le barème de la chancellerie, voit son revenu disponible baisser de 100 €/mois pour 100 € de CEEE versés, contre 70 €/mois si son salaire est supérieur ou égal à 2,5 Smic.
Note : TSF pour Transferts sociaux et fiscaux.

Réforme 2 : Accorder aux parents non-gardiens qui hébergent leur(s) enfant(s) au moins 25 % du temps la moitié des suppléments d'aide au logement auxquels ils auraient droit s'ils avaient la garde principale des enfants²⁴ (coût pour les finances publiques : moins de 100 millions d'euros par an).

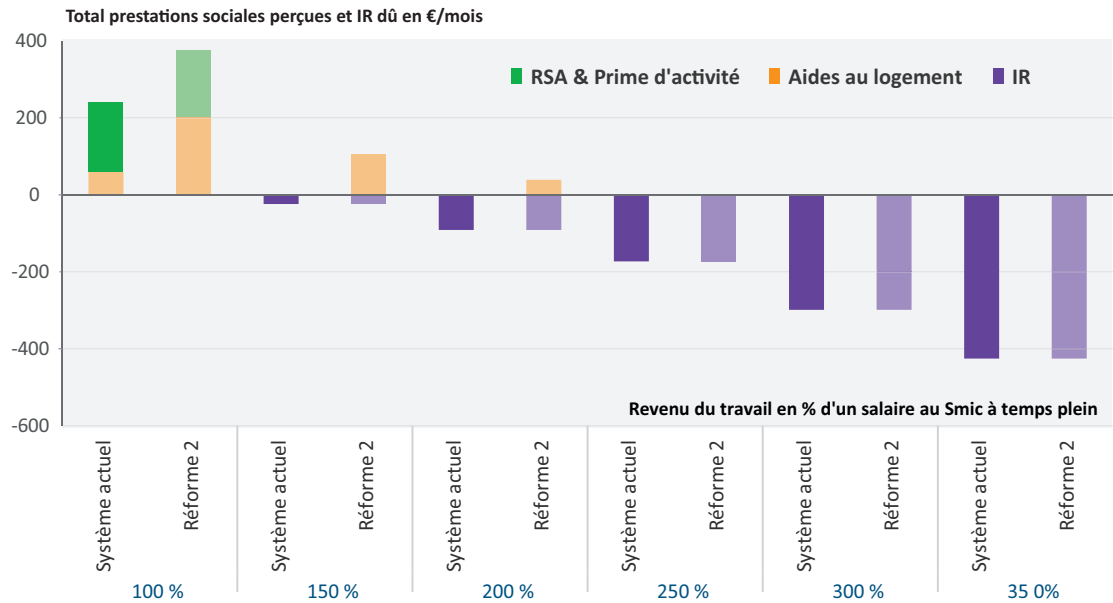
La reconnaissance du besoin pour les parents non-gardiens vivant seuls d'avoir un logement plus grand qu'une personne célibataire pour exercer correctement leur droit d'hébergement permet d'améliorer la situation des parents non-gardiens gagnant jusqu'à 2 smic, avec une amélioration particulièrement importante pour ceux qui gagnent le Smic (graphique 7a)²⁵. Cette réforme ne modifie pas le coût net de la CEEE puisque la prise en compte de la charge d'enfants dans le calcul des aides est indépendante du montant de CEEE versé.

Au-delà des cas types étudiés ici, cette réforme permettrait également d'améliorer la situation des parents non-gardiens sans emploi, et notamment de ceux qui bénéficient du RSA. Cela requiert que la Caf (ou la MSA) puisse s'assurer que le père exerce effectivement son droit d'hébergement pour au moins 25 % du temps.

24. En pratique, il s'agit d'accorder aux parents non-gardiens la moitié des suppléments enfants associés au loyer de référence et au forfait de charge ainsi qu'au plafond de ressources et de tenir compte de cette « demi-charge » pour la définition du taux de participation famille. Le HCF (2014) préconisait également d'augmenter les aides au logement pour les parents non-gardiens qui hébergeaient leur(s) enfant(s) au moins 25 % du temps mais proposait d'y parvenir au moyen d'un abattement forfaitaire sur le montant d'aides au logement auquel ils auraient droit s'ils avaient la garde principale des enfants.

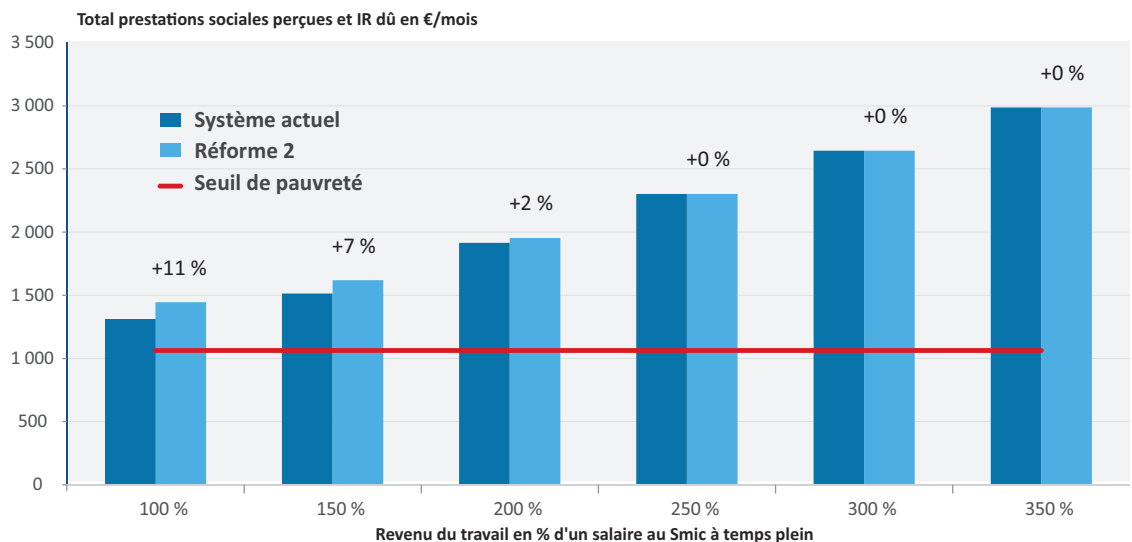
25. Cette réforme laisse inchangée la situation des parents non-gardiens qui ne sont pas éligibles à une aide au logement.

Graphique 7a. Effet de la réforme 2 sur les montants de transferts socio-fiscaux
Cas d'un parent non-gardien avec 2 enfants – montant de CEEE sur barème – DVH classique



Source : Calculs des autrices, barème 2020, les aides au logement sont calculées pour un loyer de 600 €/mois en zone 2.
 Note : la réforme 2 consiste à accorder au parent non gardien la moitié des avantages enfants des aides au logement auxquels il aurait droit s'il avait la garde des enfants.
 Lecture du graphique : un parent non-gardien dont le salaire est égal au Smic à temps plein et ayant deux enfants pour lesquels il verse le montant de CEEE calculé selon le barème de la Chacellerie (soit 190 €/mois/enfant), perçoit 59 €/mois d'aides au logement et 180 €/mois de prime d'activité dans le système actuel, en appliquant la réforme 2, il percevrait 204 €/mois d'aides au logement et 173 €/mois de prime d'activité.

Graphique 7b. Revenu disponible dans le système actuel et suite à la réforme 2
Cas d'un parent gardien avec 2 enfants – montant moyen de la CEEE (190 € par enfant) – DVH classique



Source : Calculs des autrices, barèmes 2020, les aides au logement sont calculées pour un loyer de 600 €/mois en zone 2.
 Note : la réforme 2 consiste à accorder au parent non gardien la moitié des avantages enfants des aides au logement auxquels il aurait droit s'il avait la garde des enfants.
 Lecture du graphique : un parent non-gardien (DVH classique) dont le salaire est égal au Smic à temps plein et ayant deux enfants pour lesquels il verse le montant de CEEE calculé selon le barème de la Chacellerie (soit 150 €/mois/enfant) voit son revenu disponible augmenter de 11 % (soit 75 €/mois) avec la réforme 2.

D'après l'enquête Budget de famille 2017 de l'Insee, on compte environ 360 000 parents non-gardiens qui vivent seul. Parmi eux, environ 90 000 perçoivent une aide au logement. Le montant moyen du supplément d'aides au logement lié à la charge d'enfants pour les parents isolés est d'environ 150 euros par mois (source : modèle de microsimulation Inès, législation 2019, ERFS 2017, calculs des autrices). Ainsi le coût de cette seconde réforme peut être estimé à un peu moins de 100 millions d'euros par an²⁶.

Conclusion

Pour renforcer le soutien aux parents isolés n'ayant pas d'ex-conjoint ou dont l'ex-conjoint est hors d'état de verser une pension, nous proposons de sortir intégralement l'ASF des bases ressources du RSA et de la prime d'activité. Pour les parents isolés dont l'ex-conjoint doit s'acquitter d'une pension alimentaire, nous proposons d'appliquer un abattement à hauteur de l'ASF sur le montant de pension alimentaire intégré aux bases ressources des prestations familiales. En effet, pour améliorer la situation des parents isolés ayant la garde principale des enfants, il ne suffit pas d'accroître l'injonction des parents débiteurs à verser les pensions dues, mais il faut également modifier le traitement de ces contributions dans les barèmes sociaux et fiscaux afin de réduire le taux marginal effectif de prélèvement qui leur est appliqué. Par cohérence et pour aider les familles monoparentales au plus près de leurs besoins, cet abattement pourrait être étendu aux tarifs sociaux et aux aides locales. L'application de ces deux volets de la réforme légitimerait les efforts d'aides au recouvrement par l'Aripa, voire la mise en place d'un système de paiement automatique des CEEE tel que celui qui est observé au Québec pour les séparations judiciairisées (voir rapport HCFEA ; Biland-Curinier, 2019, p. 179-192). Le coût total pour les finances publiques de la réforme 1 s'élève à moins d'un milliard d'euros par an. Elle permettrait d'améliorer la situation économique des familles monoparentales. En particulier cela réduirait le taux de pauvreté de cette catégorie de ménages de 4,5 points de pourcentage, plus de 140 000 enfants mineurs sortiraient de la pauvreté (au seuil de 60 % du revenu médian) et cela réduirait de 1,2 points de pourcentage le taux de grande pauvreté (seuil à 40 % du revenu médian).

Enfin pour les parents non-gardiens aux revenus modestes, nous proposons de reconnaître le surcoût du logement associé à leur droit d'hébergement en adaptant le barème des aides au logement pour qu'il prenne en compte la charge des enfants en garde secondaire, pour un coût inférieur à 100 millions d'euros par an. À des fins de comparaison, nous présentons en encadré 2 une réforme alternative qui offre un cadre théoriquement équitable pour prendre en compte la répartition de la charge d'enfant(s) entre les parents séparés. Elle consiste à considérer la CEEE comme une dépense du parent non-gardien, et non plus comme un transfert de revenu, et à répartir entre les deux parents les différents mécanismes de prise en compte de la charge d'enfants (quotient familial et prise en compte des enfants dans les dispositifs sociaux...) au prorata du temps de garde qui leur échoue. La mise en œuvre d'une telle réforme pourrait dégrader la situation des deux parents à partir d'un salaire de 2 Smic. Par ailleurs, le bien-fondé d'une telle réforme suppose que les parents appliquent réellement le temps de garde tel qu'il est statué. Or les pratiques et l'organisation effective des parents séparés diffèrent parfois de celles qui ont été initialement décidées et l'efficacité théorique du partage des « parts de charges » au prorata du temps de garde ne pourrait se faire qu'au prix de lourdeurs administratives.

26.

50 % de 150 euros * 90 000 bénéficiaires potentiels * 12, soit 81 millions d'euros par an, auxquels il conviendrait d'ajouter le coût lié au fait que certains parents non-gardiens deviendraient alors éligibles à l'aide au logement.

Un meilleur recouvrement des pensions alimentaires est souhaitable, en l'état actuel du système cela conduirait à appauvrir des foyers monoparentaux ayant de faibles ressources, alors même que les taux de pauvreté de ces ménages sont les plus élevés en comparaison des autres configurations familiales: 35,3 % contre 9,3 % pour les couples avec un ou deux enfants (Insee, *France Portrait social*, 2020). Les deux réformes détaillées dans ce *Policy brief* permettraient d'adapter le système socio-fiscal de sorte à mieux prendre en compte les effets des séparations et de la monoparentalité sur le niveau de vie des parents et donc à soutenir celui de leur(s) enfant(s). ■

Références

- Acs M., et Lhommeau B., 2015 « Les familles monoparentales depuis 1990 Quel contexte familial ? Quelle activité professionnelle ? », Drees, *Dossier Solidarité et Santé*, n° 67.
- Auvigne, F., F. Dumuis, L. Pécaut-Rivolier, J. Guedj, C. Sueur, M-B Maizy, I. Domenjoz et I. Bignalet, 2016, *Création d'une agence de recouvrement des pensions alimentaires*, rapport de l'Inspection des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des services judiciaires, Paris.
- Belmokhtar Z., 2014, « Une pension alimentaire fixée par les juges pour deux tiers des enfants séparés », *Infostat Justice*, n° 128.
- Biland E., 2019, *Gouverner la vie privée. L'encadrement inégalitaire des séparations conjugales en France et au Québec*, ENS Éditions.
- Bonnet C., B. Garbinti et A. Solaz, 2016, « Gender Inequality after divorce: the Flip Side of Marital Specialization Evidence from a French Administrative Database », *Document de travail Insee*, G2016/03.
- Bourreau-Dubois C. et I. Sayn, 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 », *Dossiers d'études CNAF*, n° 141.
- Buisson G., V. Costemalle et F. Dague, 2015, « Depuis combien de temps est-on parent de famille monoparentale ? », *Insee Première*, n° 1539.
- Cadolle S., 2011, « Partages entre pères et mères pour la résidence en alternance des enfants et recomposition des rôles de genre », *Aimer et compter ? Droits et pratiques des solidarités conjugales dans les nouvelles trajectoires familiales*, H. Belleau et A. Martial éd., Montréal, Presses de l'université du Québec, p. 163-182.
- Carrasco V. et C. Dufour, 2015, « Les décisions des juges concernant les enfants de parents séparés ont fortement évolué dans les années 2000 », *Infostat Justice*, n° 132.
- Crétin L., 2015, « Résidence et pension alimentaire des enfants de parents séparés : Décisions initiales et évolutions », *France Portrait Social, Couples et familles*.
- HCF, 2014, *Les ruptures familiales. État des lieux et propositions*, Rapport du Haut Conseil de la famille.
- HCFEA, 2020, *Les ruptures de couples avec enfants mineurs*, Rapport du Conseil de la famille.
- Lapinte A. et G. Buisson, 2017, « Vivre dans plusieurs configurations familiales », *Insee Première*, n° 1647.
- Lardeux R., 2021, « Un quart des parents non-gardiens solvables ne déclarent pas verser de pension alimentaire à la suite d'une rupture de Pacs ou d'un divorce », Drees, *Études et Résultats*.
- Martin H. et Périvier H., 2018, « Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales », *Revue Économique*, Vol. 69, n° 2.
- OFCE, 2020, *Étude sur la situation socio-économique des parents isolés. Niveau de vie, marché du travail et politique publique*, mimeo.
- 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*, n° 500.

Encadré 1. Situation socio-économique des parents isolés en France

Les données de cadrage présentées ici sont issues du rapport de l'OFCE, *Étude de la situation socio-économique des parents isolés. Niveau de vie, marché du travail et politiques publiques*, janvier 2020.

Qui sont les parents isolés ?

Nombre de parents isolés selon le sexe ayant à charge au moins ...

		... un enfant de moins de 25 ans		... un enfant de moins de 18 ans	
Familles monoparentales simples	Hommes	459 300	21,0%	343 279	20,9%
	Femmes	1 731 081	79,0%	1 297 465	79,1%
	Total	2 190 381	100%	1 640 744	100%
Familles monoparentales simples hors garde alternée	Hommes	331 029	16.60	218 294	15.06
	Femmes	1 662 955	83.40	1 231 208	84.94
	Total	1 993 984	100.00	1 449 502	100.00

Source : Enquête emploi en continu 2018, Insee, calculs OFCE
France hors Dom

- ◆ Même si la proportion de pères isolés augmente depuis plusieurs années, la majorité des parents isolés sont des femmes ; elles représentent 85 % des parents isolés à la tête de familles monoparentales simples (hors ménages complexes) et hors garde alternée avec au moins un enfant mineur ;
- ◆ En moyenne, les parents isolés ont un niveau de diplôme plus faible que les parents vivant en couple. Les pères déclarant avoir au moins un enfant en garde alternée sont plus diplômés en moyenne que les autres pères isolés ;
- ◆ Les mères isolées sont plus jeunes que les pères isolés ;

Les analyses présentées ci-dessous concernent les foyers monoparentaux ayant à charge au moins un enfant de moins de 25 ans.

Les parents isolés sont moins insérés dans l'emploi que les parents vivant en couple

- ◆ Les mères isolées sont davantage au chômage que les mères vivant en couple et elles sont moins nombreuses à être « au foyer » ;
- ◆ 40 % du temps partiel des mères isolées est du temps partiel subi contre 22 % pour les mères vivant en couple ;
- ◆ Les mères isolées sont davantage concernées par les CDD et moins par les CDI que les autres parents ;

Les parents isolés sont plus pauvres et ont des conditions de vie moins favorables que les parents vivant en couple

- ◆ 36 % des parents isolés ayant au moins un enfant de moins de 25 ans à charge ont de revenus inférieurs au seuil de pauvreté contre 14 % pour l'ensemble de la population ;
- ◆ Les personnes vivant dans une famille monoparentale sont davantage représentées dans les déciles de niveau de vie les plus faibles : elles représentent 22,6 % des individus du premier décile contre 2,4 % du dernier décile et 8,9 % de la population ;
- ◆ Les familles monoparentales sont sur-représentées parmi les ménages locataires, notamment du parc social. En effet, alors que ces derniers ne représentent que 16 % des ménages de France hors Dom, plus du tiers (37 %) des familles monoparentales loge dans le parc HLM ;
- ◆ *A contrario*, les familles monoparentales sont moins nombreuses à être propriétaires de leur logement (31 % contre 58 % pour l'ensemble des ménages) et 45 % des pères isolés sont propriétaires de leur logement contre seulement 28 % des mères isolées ;
- ◆ Les familles monoparentales sont plus exposées au mal logement que les autres catégories de ménages, en particulier les mères isolées ;

- ◆ Les familles monoparentales ont, toutes choses égales par ailleurs, une probabilité d'attribution 6 % plus élevée que les autres types de couples avec enfant(s) d'obtenir un logement social.

Les politiques publiques qui soutiennent le niveau de vie des parents isolés

- ◆ Les familles monoparentales constituent la catégorie de ménage ayant le plus bénéficié des mesures socio-fiscales prises au cours de la période 2008-2018. En moyenne, sans ces mesures, leur niveau de vie aurait été 585 euros inférieur par unité de consommation à son niveau observé en 2018 ;
- ◆ La réforme de l'Allocation de soutien familial et l'introduction de la Garantie d'impayé de pensions alimentaires intervenues entre 2012 et 2016 ont soutenu le niveau de vie des parents isolés (voir OFCE, 2020, graphique II.1).

Encadré 2. Partager les avantages familiaux au prorata de l'engagement de chaque parent Une fausse bonne idée

Une réforme alternative aux deux réformes présentées dans ce *Policy brief* consisterait à considérer le versement de la CEEE comme une dépense pour le parent non-gardien, et non plus comme un transfert de revenu. Cela conduirait à reconnaître la charge partielle des enfants qui lui incombe en lui accordant une partie des avantages sociaux et fiscaux associés. Symétriquement, du côté du parent gardien, la CEEE ne serait pas considérée comme un revenu ; le calcul des transferts prendrait alors en compte le fait que la garde des enfants est partagée à des degrés divers. Plus précisément, il s'agirait de répartir la dépense socio-fiscale consacrée aux enfants entre les deux parents au prorata du temps qu'ils consacrent aux enfants selon les grandes catégories existantes (Carrasco et Dufour, 2015).

- ◆ Lorsque la garde principale est accordée à l'un des parents¹, le plus souvent la mère, on distingue différents droits de visite et d'hébergement (DVH) :
- ◆ Le DVH classique est le plus répandu, et représente 57 % des situations (toutes procédures confondues, divorce ou union libre hors garde alternée). Il revient à accorder au parent non-gardien un week-end sur deux et la moitié des vacances, ce qui correspond à 25 % des journées : le parent gardien recevrait alors 75 % des avantages socio-fiscaux liés aux enfants pour une garde à temps plein et le parent non-gardien 25 % ;
- ◆ Le DHV élargi concerne 11 % des parents séparés et consiste à ajouter un jour supplémentaire de garde pour le parent non-gardien ce qui revient à lui accorder 1/3 du temps de garde (soit 67 % pour le parent gardien et 33 % pour le parent non-gardien) ;
- ◆ Pour le DVH réduit (9 % des situations), tout comme pour le DVH libre (9 %), la répartition précise de la garde devrait être déclarée conjointement par les deux parents au Trésor public et à la Caf (ou la MSA) pour permettre le calcul des droits ;
- ◆ Enfin, lorsque le DVH est limité au droit de visite ou si le parent non-gardien n'a pas le droit de visite (dans 14 % des cas), le parent gardien conserverait l'intégralité des avantages sociaux et fiscaux liés aux enfants.

La pension alimentaire n'étant plus considérée comme un transfert de revenu, le parent non-gardien ne déduirait pas la CEEE versée de son revenu imposable, tandis que le parent gardien n'intégrerait pas la CEEE reçue dans le sien, ni dans les bases ressources du RSA et de la prime d'activité. La prise en compte de la charge d'enfant partagée dans les barèmes sociaux et fiscaux s'établirait alors comme suit :

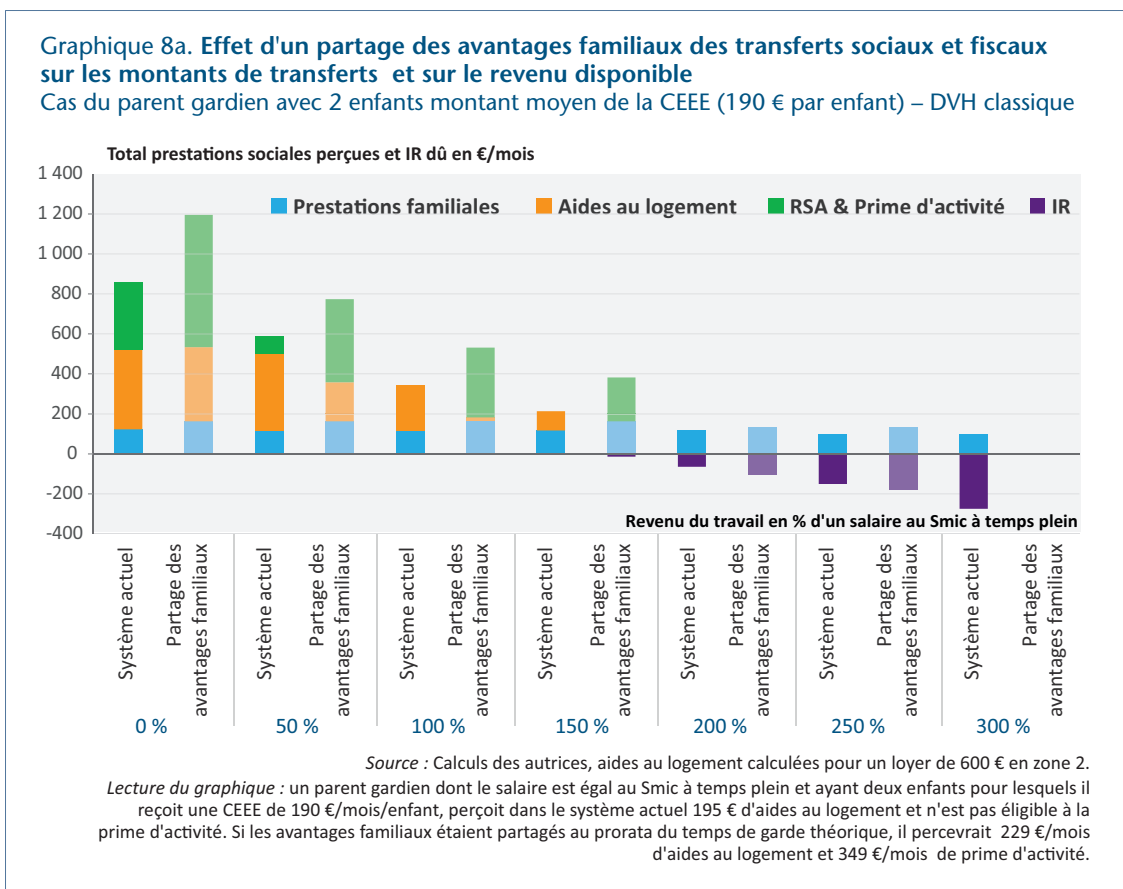
— Pour l'IR, les demi-parts fiscales associées au quotient familial, y compris la demi-part supplémentaire pour isolement, seraient partagés entre les deux parents au prorata de leur engagement en temps dans l'éducation des enfants. Par exemple, pour un DVH classique, le parent non-gardien récupérerait alors 25 % des demi-parts fiscales liées aux enfants soit 25 % de 1,5 part pour deux enfants (0,375 part). Les crédits d'impôt associés au coût de la garde des jeunes enfants ne sont pas évalués ici. On pourrait considérer que chacun en bénéficierait au prorata de sa dépense, comme cela est actuellement le cas pour les couples concubins faisant deux déclarations.

— Pour les prestations familiales, la réforme généraliserait le dispositif en vigueur pour le partage des allocations familiales dans le cas d’une garde alternée : pour chacun des parents, la Caf (ou la MSA) calculerait le montant des prestations auquel il aurait droit compte tenu de ses ressources s’il avait la garde pleine des enfants, puis lui reverserait un pourcentage de ce montant correspondant à son quota de garde. Par exemple, dans le cadre d’un DVH classique avec deux enfants, le parent gardien recevrait 75 % des Allocations familiales, soit 99 euros et le parent non-gardien 33 euros².

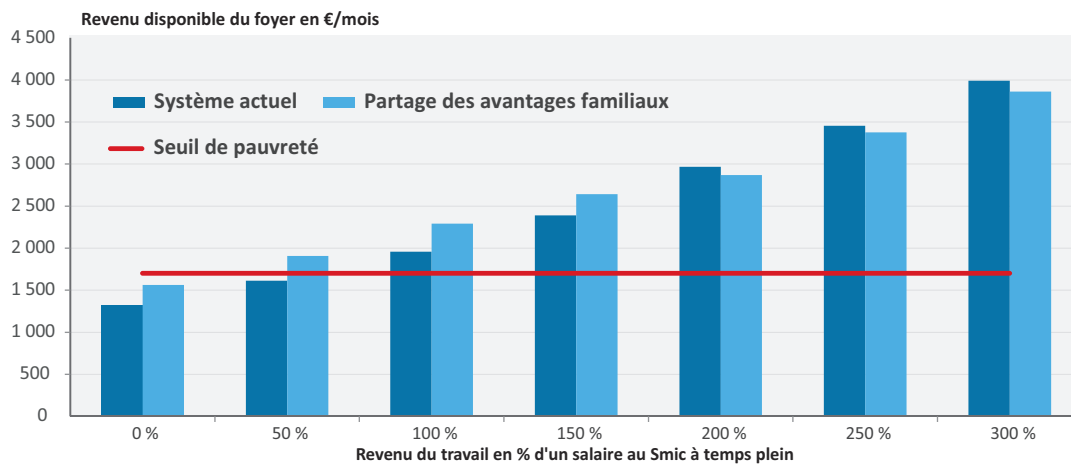
— Pour le RSA et la prime d’activité, les suppléments enfants des montants forfaitaires, de même que le supplément pour isolement et la majoration éventuelle, seraient proratisés. Par exemple, dans le cadre d’un DVH classique avec deux enfants, le forfait de RSA serait de 903 euros pour le parent gardien et 678 euros pour le parent non-gardien (contre 1 017 euros pour une garde à temps plein).

Pour les aides au logement, la Caf (ou la MSA) calculerait le montant d’aide auquel aurait droit chacun des foyers parentaux s’il n’avait pas d’enfant à charge et s’il les avait à charge à temps plein, puis proratiserait le supplément pour enfants à charge. Pour un salarié au smic, le supplément ainsi calculé pour deux enfants est d’environ 300 euros et, dans le cadre d’un DVH classique, le parent rémunéré au Smic recevrait donc un supplément d’AL de 225 euros s’il a la garde principale des enfants et de 75 euros sinon.

Cette modification du système améliorerait la situation des deux ex-conjoints pour des revenus inférieurs à 2 Smic. Du côté du parent gardien, elle permettrait d’augmenter les montants de RSA ou de prime d’activité perçus puisque la CEEE perçue serait exclue de la base de ressources sur laquelle sont calculés les montants de ces prestations (graphique 8a). Pour un salaire compris entre 0 et 1 Smic, cela augmenterait de 16 % à 18 % le revenu disponible des parents gardiens, mais cela ne permettrait pas de faire passer au-dessus de seuil de pauvreté les parents gardiens n’ayant aucun revenu (graphique 8b).



Graphique 8b. Revenu disponible dans le système actuel et avec un partage des avantages familiaux
Cas d'un parent gardien avec 2 enfants – montant moyen de la CEEE (190 € par enfant) – DVH classique



Source : Calculs des autrices, aides au logement calculées pour un loyer de 600 € en zone 2.
Lecture du graphique : un parent gardien dont le salaire est égal au Smic à temps plein et ayant deux enfants pour lesquels il reçoit une CEEE de 190 €/mois/enfant, verrait son revenu disponible augmenter de 17 % (soit 335 €/mois) avec un partage des avantages familiaux au prorata du temps de garde pour un DVH classique.

Du côté des parents non-gardiens, ce système permettrait de mieux prendre en compte la charge que représente le versement de la CEEE sur le revenu disponible pour des salaires inférieurs à 2,5 Smic : le revenu disponible augmenterait de 3 % à 10 % pour ces niveaux de salaires (graphique 9b). En revanche cela conduirait à accroître le montant d'IR dont le parent non-gardien doit s'acquitter pour des revenus supérieurs à 2 Smic (graphique 9a). Ceci tient au fait que la répartition des parts fiscales entre les deux parents ne compense pas la baisse d'IR que procure la déduction de la CEEE de son revenu imposable, pour ces niveaux de revenus.

La mise en œuvre d'une telle réforme supposerait que les parents déclarent conjointement la répartition de la garde au Trésor public et à la Caf (ou à la MSA). Au-delà de ces difficultés de mise en œuvre, cette réforme soulève des questions relatives aux pratiques et à la charge effective que constitue la garde des enfants pour chaque parent. De ce point de vue, elle peut renforcer les inégalités entre les femmes et les hommes. Dans le cas le plus fréquent, celui d'un DVH classique, le parent gardien, le plus souvent la mère, s'occupe des enfants durant la semaine, alors que le parent non-gardien, le père le plus souvent, en a la charge durant le weekend et les vacances, périodes usuellement non travaillées. Les effets sur la carrière professionnelle et sur l'organisation des temps vie sont donc plus marqués pour la mère que pour le père. Un partage des avantages socio-fiscaux au prorata du temps de garde sans tenir compte de ces inégalités, renforcerait encore ce désavantage que subissent les mères séparées. Par ailleurs ce partage suppose que les pères exercent effectivement leur DVH, ce qui n'est pas toujours le cas³. Dans les faits, lorsque le père n'exerce pas son droit, les mères peuvent demander une augmentation de la CEEE à ce titre, mais ces procédures sont rares et difficiles à mobiliser. ■

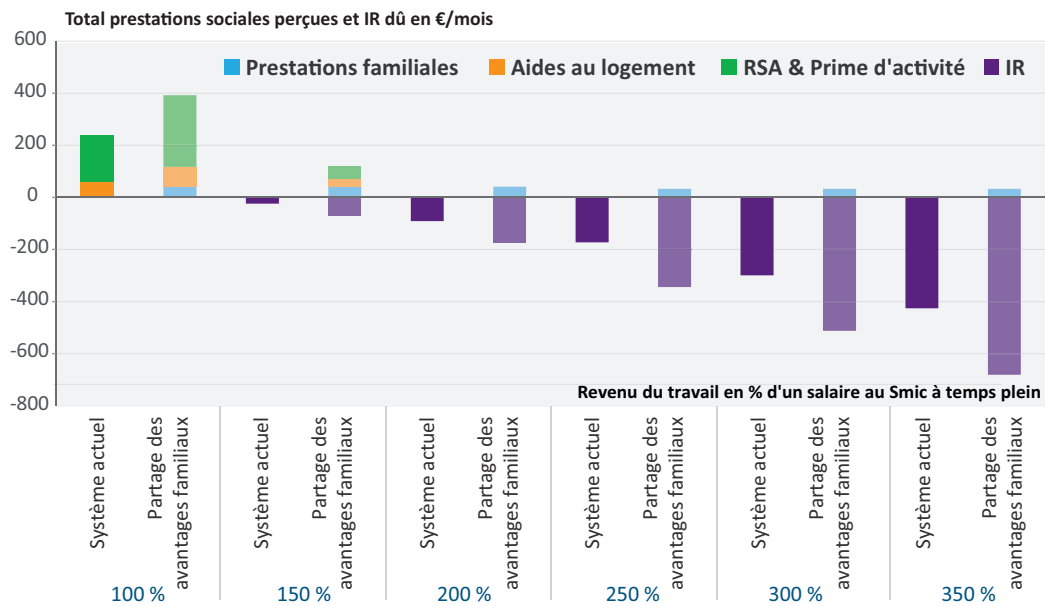
1. Cela exclut les situations de garde alternée.

2. On suppose ici que le revenu de chaque parent est inférieur au seuil de dégressivité des allocations familiales.

3. En France, 30 % des pères séparés ayant un revenu inférieur au salaire minimum ne voient jamais leur(s) enfant(s), contre 8 % de ceux qui gagnent 3 000 euros. Les pères ayant eu un enfant d'une nouvelle union voient d'ailleurs moins souvent leur(s) enfant(s) précédent(s) (Régnier-Loillier 2013).

Graphique 9a. Effet d'un partage des avantages familiaux des transferts sociaux sur les montants de transferts socio-fiscaux

Cas d'un parent non-gardien avec 2 enfants – montant de CEEE sur barème – DVH classique

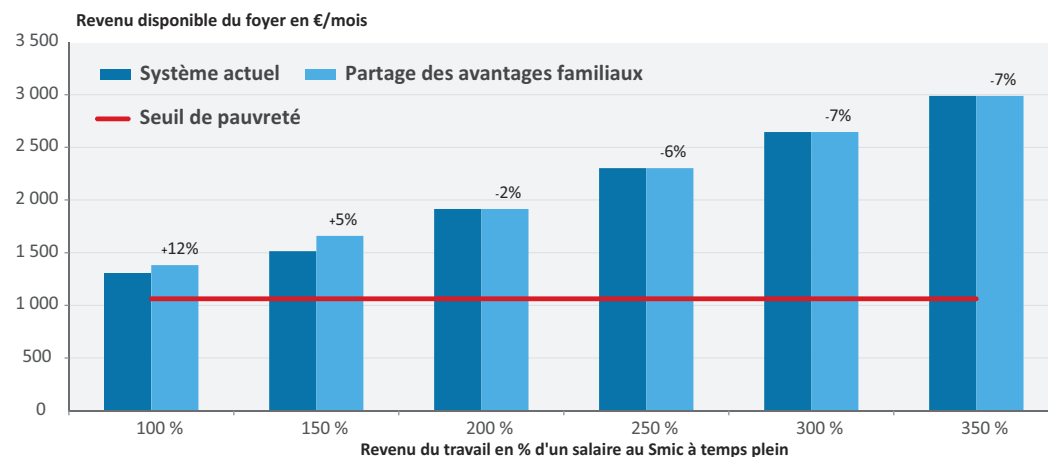


Source : Calculs des autrices, barèmes 2020, aides au logement calculées pour un loyer de 600 € en zone 2.

Lecture du graphique : un parent non-gardien dont le salaire est égal au Smic à temps plein et ayant deux enfants pour lesquels il verse le montant de CEEE calculé selon le barème de la Chacellerie (soit 150 €/mois/enfant), perçoit 59 €/mois d'aides au logement et 180 €/mois de prime d'activité dans le système actuel, avec un partage des avantages familiaux, il percevrait 76 €/mois d'aides au logement et 275 €/mois de prime d'activité.

Graphique 9b. Revenu disponible dans le système actuel et avec partage des avantages familiaux

Cas d'un parent non-gardien avec 2 enfants – montant de CEEE sur barème – DVH classique



Source : Calculs des autrices, barèmes 2020, aides au logement calculées pour un loyer de 600 € en zone 2.

Lecture du graphique : un parent non-gardien dont le salaire est égal au Smic à temps plein et ayant deux enfants pour lesquels il verse le montant de CEEE calculé selon le barème de la Chacellerie (soit 150 €/mois/enfant) verrait son revenu disponible augmenter de 12 % si les avantages familiaux étaient partagés au prorata du DVH.



Nos derniers Policy briefs

20 mai 2021 (*Policy brief 90*)

À la bonne santé de tous les Européens ! Pour une agence de santé européenne unique

Jérôme Creel, Francesco Saraceno, Jérôme Wittwer

14 avril 2021 (*Policy brief 89*)

Perspectives économiques 2021-2022 : résumé des prévisions du 14 avril 2021

Département analyse et prévision de l'OFCE, sous la direction d'Éric Heyer et Xavier Timbeau

6 avril 2021 (*Policy brief 88*)

Cinq ans après la réforme du congé parental (PreParE), les objectifs sont-ils atteints ?

Hélène Périvier, Grégory Verdugo

19 mars 2021 (*Policy brief 87*)

Soutenir et relancer l'économie française en période de crise sanitaire

OFCE

9 mars 2021 (*Policy brief 86*)

More or less public debt in France?

Xavier Ragot

29 janvier 2021 (*Policy brief 85*)

L'économie française en 2020-2022 selon le panel des prévisionnistes de l'OFCN

Pierre Madec, Hervé Péléraux

27 janvier 2021 (*Policy brief 84*)

Plus ou moins de dette publique en France ?

Xavier Ragot

19 janvier 2021 (*Policy brief 83*)

Heurs et malheurs du système universel de retraite

André Masson, Vincent Touzé

14 janvier 2021 (*Policy brief 82*)

Croissance mondiale confinée en 2020

Sabine Le Bayon, Hervé Péléraux



Hélène Périvier et Muriel Pucci, 2021, « Soutenir le niveau de vie des parents isolés ou séparés en adaptant le système », *OFCE Policy brief 91*, 14 juin.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédacteur en chef du blog et des *Policy briefs* Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moummi (OFCE).

Copyright © 2021 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.

www.ofce.sciences-po.fr  @ofceparis