

La garantie contre les impayés de pensions alimentaires : un bilan de l'expérimentation (octobre 2014 - mars 2016)

Entre octobre 2014 et mars 2016, une expérimentation a été conduite dans 20 départements afin d'améliorer la situation des familles monoparentales après une séparation ou un divorce, au moyen d'un mécanisme de renforcement des garanties contre les impayés de pensions alimentaires (Gipa).

En élargissant le champ des situations ouvrant droit à l'allocation de soutien familial (Asf), l'objectif était de les soutenir financièrement. Le versement d'une Asf complémentaire (Asf-C) aux parents isolés percevant une pension alimentaire de petit montant concernait plus de 4 700 familles en mars 2016. En outre, la dynamique des foyers bénéficiaires de l'Asf recouvrable (Asf-R) sur la période de l'expérimentation serait à relier à la communication conduite autour de la Gipa. Enfin, la mesure du maintien de l'Asf pendant six mois après une reprise de vie en couple, qui n'a pas été retenue dans le cadre de la généralisation, concernait environ 2 000 enfants par mois après sa montée en charge.

Du côté du recouvrement, la principale mesure adoptée a été l'extension de la période d'impayés couverte par la procédure de paiement direct, permettant de récupérer les montants dus directement auprès du tiers détenteur de fonds (employeur, pôle emploi...), qui est passée de 6 à 24 mois. Le taux de recouvrement a cru de 43 % fin 2014 à 59 % au premier trimestre 2016 avec un résultat pour le paiement direct établi à 72 % en moyenne sur la période.

L'expérimentation a aussi permis de tester des séances collectives d'information aux parents concernant l'exercice de leur coparentalité après la séparation. L'évaluation de ces séances s'est révélée très positive par les parents et les acteurs de terrain.



Entre octobre 2014 et mars 2016, une expérimentation a été conduite dans 20 départements pour « améliorer la situation des personnes qui élèvent seules leurs enfants à la suite d'une séparation ou d'un divorce » au moyen d'un mécanisme de renforcement des Gipa (article 27 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes).

Pour les Caf chargées de la mise en œuvre de ce dispositif (Ain, Aube, Charente, Corrèze, Côtes-d'Armor, Finistère, Haute-Garonne, Haute-Marne, Hérault, Indre-et-Loire, Loire, Loire-Atlantique, La Réunion, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Nord, Paris, Saône-et-Loire, Rhône, Seine-et-Marne et Territoire de Belfort), l'expérimentation s'est constituée autour de cinq leviers : accompagner les familles monoparentales, prévenir les impayés et promouvoir la médiation familiale, améliorer l'accès aux dispositifs de soutien à la parentalité (droits, services), avoir une offre de service institutionnelle en cas de séparation et renforcer le recouvrement en cas d'impayés de pensions alimentaires.

Durant l'expérimentation, la Gipa s'est traduite par plusieurs évolutions d'ordre législatif et réglementaire pour lesquelles des éléments de bilan sont proposés¹. Depuis le 1^{er} avril 2016, elle est généralisée à l'ensemble du territoire (hors Mayotte) avec quelques modifications par rapport aux mesures mises en œuvre sur cette période.

Expérimenter pour soutenir financièrement les familles monoparentales et améliorer le recouvrement des pensions alimentaires

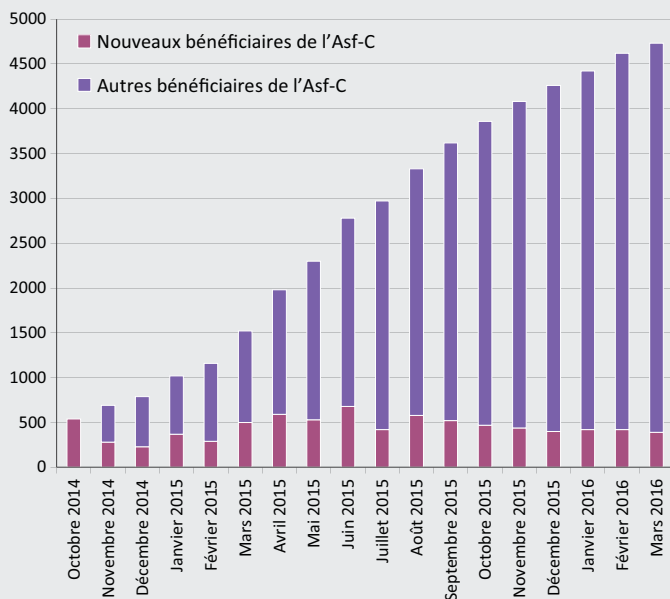
Dans la logique d'une politique publique de soutien aux familles monoparentales, seuls les parents isolés ayant charge d'enfant(s) peuvent ouvrir droit à l'Asf. Une reprise de vie en couple se traduit donc immédiatement par la fin du versement de cette prestation qui se déclinait en deux catégories avant l'expérimentation :

- l'Asf « recouvrable » (Asf-R) quand toutes les conditions sont réunies pour que le parent non gardien paie la pension alimentaire (ou contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant) fixée mais que celle-ci n'est pas ou que partiellement honorée : elle est alors versée au titre d'une avance qui devra être récupérée auprès du débiteur.
- l'Asf « non recouvrable » (Asf-Nr) dans les autres cas (absence de filiation établie, parent en situation de précarité qualifiée de « hors d'état »...).

Le dispositif expérimental prévoyait le soutien financier des familles monoparentales en s'appuyant sur cette prestation dont le montant était de 95,52 euros par mois en octobre 2014. Ceci a pris la forme d'une extension du périmètre couvert par l'Asf, à la fois du côté des enfants éligibles (création de volet complémentaire de la prestation et maintien de l'Asf pendant six mois après une reprise de vie en couple) et du côté des situations ouvrant droit à l'Asf-R (condition de défaillance du débiteur réduite à un mois).



Graphique 1 - Evolution du nombre de foyers bénéficiaires d'Asf-C d'octobre 2014 à mars 2016



Source : Cnaf-Dser, fichiers Allnat d'octobre 2014 à mars 2016. Données non consolidées. Champ : Caf expérimentatrices Gipa.

D'autres mesures visaient à améliorer le recouvrement des pensions alimentaires non réglées, telles la transmission au créancier d'éléments d'information relatifs à la situation socio-professionnelle du débiteur, l'actualisation des situations dans lesquelles le débiteur est qualifié de « hors d'état » de payer et l'extension de la période d'impayés couverte par la procédure de paiement direct.

Maintenir temporairement l'Asf en cas de reprise de vie conjugale

L'expérimentation a autorisé le maintien des droits à l'Asf en cas de reprise de vie commune avec un nouveau conjoint. Ce maintien était prévu pour une période maximale de six mois et couvrait les deux catégories précitées à l'exception de l'Asf-Nr versée aux enfants orphelins ou disposant d'une seule filiation. Il ne nécessitait pas de démarche particulière de la part des familles concernées puisque les Caf versent l'Asf et doivent être informées par les allocataires de leurs changements de situation – cette automaticité évitait donc les situations de non-recours à la mesure de maintien².

À l'issue de la phase de montée en charge de ce volet, le nombre mensuel d'enfants bénéficiaires a atteint un palier aux alentours de 2 000. Dans les Caf expérimentatrices, seul 0,5 % de l'ensemble des enfants ouvrant un droit à l'Asf bénéficiaient d'une mesure de maintien. De plus, en moyenne, un enfant était concerné par cette mesure pendant 2,5 mois. Au moment de la généralisation de la Gipa, cette disposition n'a pas été retenue. Les derniers droits afférents se sont éteints en septembre 2016.

Compléter les pensions alimentaires de faible montant

Un autre aspect de l'expérimentation a été la création d'un nouveau volet de l'Asf dit « complémentaire » (Asf-C). Cette prestation vise à garantir au parent gardien ayant au moins un enfant pour lequel la pension alimentaire due est inférieure au montant de l'Asf, un soutien financier égal à l'Asf en venant compléter la pension versée par l'autre parent. L'Asf-C n'est

Quelques résultats de l'enquête sur les séances d'information

Parallèlement au volet réglementaire modifiant les contours de l'Asf, la Gipa propose des séances collectives d'information aux parents concernés par une séparation ou un divorce dans l'objectif de promouvoir la coparentalité après la séparation.

Au cours du second semestre 2015, plus de 90 séances ont été organisées dans le cadre de l'expérimentation soit une moyenne de cinq par département. Au total, 750 personnes ont assisté à une séance d'information, dont 82 % de femmes. Les séances accueillent huit personnes en moyenne, et la moitié, moins de six, avec de forts écarts (1 à 37), celles réunissant plus de 20 personnes restant rares. On peut estimer à 90 % le taux de retour « net » aux questionnaires remis à ces participants dans le cadre de l'évaluation de l'expérimentation.

La moitié des participants sont âgés de 35 à 44 ans, vivent très majoritairement sans conjoint et ont un ou deux enfants (32 % et 40 %). Une personne sur trois a au moins un enfant de moins de 3 ans, une personne sur trois a au moins un enfant de 11 à 14 ans et une sur quatre a au moins un enfant de 6 à 10 ans. Les deux tiers des participants ont été informés par la Caf ou la Mutualité sociale agricole (Msa), ce qui explique que ce sont très souvent des femmes (79 %), des allocataires (88 %), et des personnes déjà séparées ou divorcées (60 %) ou plus rarement, en cours de séparation (31 %). Les Caf ont également informé des non-allocataires. Les attentes des participants concernent principalement un apport d'informations et une meilleure compréhension de soi ou d'autrui. À l'issue des séances, les participants se disent principalement « intéressés » (58 %) ou « mieux renseignés » (57 %). Les points négatifs portent surtout sur la durée de la séance et des temps d'échanges, jugés un peu trop court. Certains auraient souhaité parler de leur propre situation ou avoir des exemples concrets et, à cet égard, préféré des entretiens individuels plutôt qu'une séance collective.

Celle-ci répond ainsi à un besoin d'information et de connaissances, sans épuiser les attentes de tous les parents.

donc pas une avance et n'implique aucune récupération financière auprès du parent non gardien puisque celui-ci acquitte intégralement sa pension³.

D'un côté, l'Asf-C présuppose l'existence d'un parent non gardien en capacité de payer une pension : en ce sens, elle est proche l'Asf-R. De l'autre côté, elle s'apparente aussi à de l'Asf-Nr pour deux raisons : elle n'est pas associée à une procédure de recouvrement puisque la pension est réglée⁴ et les ressources du parent non gardien sont probablement relativement faibles pour expliquer le petit montant de pension alimentaire fixée (sans justifier toutefois une qualification de « hors d'état »).

Si la branche Famille qui a eu en charge cette expérimentation couvre au moins 47 % de la population française⁵ et dispose d'informations nombreuses sur les allocataires pour calculer leurs droits, elle n'a pas pu utiliser ses propres fichiers ou ceux d'un partenaire pour identifier avec précision le public éligible à cette mesure. Pour cette raison, la branche Famille a mis en place une méthodologie visant à approcher ce public en dépit d'une marge d'incertitude réelle. En l'état, l'impact de ces démarches n'est pas quantifiable.

Le premier mois de mise en œuvre du volet complémentaire de l'Asf, 537 familles relevant du régime général ouvraient droit à cette prestation (données non consolidées). La valorisation automatique des droits en cas de procédure de recouvrement en explique une partie⁵. La montée en charge de ce dispositif a été progressive (graphique 1). Ainsi, au titre de mars 2016, 4 729 foyers allocataires bénéficiaient de l'Asf-C dans les 20 Caf expérimentatrices (données non consolidées).

L'analyse des caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires de l'Asf-C indique une proximité avec celles des bénéficiaires d'Asf-R. Au-delà du fait qu'il s'agit presque exclusivement de familles monoparentales dont le parent gardien est une femme (95 % en Asf-C et 97 % en Asf-R), leur répartition par âge est également comparable : environ un cinquième est âgé de 35 à 40 ans, un quart de 40 à 44 ans et un cinquième de 45 à 49 ans. Toutefois, ces deux publics se distinguent par leur nombre d'enfants à charge (au sens de l'Asf) : 28 % des foyers percevant de l'Asf-C ont trois enfants ou plus contre 18 % de ceux touchant de l'Asf-R. Le nombre d'enfants de la fratrie pourrait être un facteur expliquant la fixation d'un montant faible de pension alimentaire.

Favoriser le recours à l'Asf en cas de paiement irrégulier ou de non-paiement de la pension alimentaire

Au cours de l'expérimentation, le nombre de familles ouvrant droit à l'Asf-R a augmenté de 7 % : deux facteurs ont pu jouer sur un meilleur recours au volet recouvrable sans qu'il soit possible à ce stade d'identifier le rôle de chacun dans l'évolution observée des bénéficiaires. D'un côté, une des conditions d'ouverture du droit à l'Asf-R a été assouplie : elle concerne la durée de non-paiement de la pension alimentaire qui est passée à un mois au lieu de deux mois consécutifs, ce qui excluait des familles monoparentales du dispositif.

De l'autre côté, en ciblant les situations de séparations récentes et de monoparentalité avec existence d'une pension alimentaire, les contacts pris par les Caf avec les familles bénéficiaires potentielles de l'Asf ont pu avoir pour conséquence des ouver-

Évaluer le recouvrement des procédures actives

Une procédure active en M est une procédure donnant lieu à recouvrement au cours du mois M. Cette définition conduit à recenser uniquement les trois catégories de procédures qui comportent un plan de recouvrement échelonné suivi par la Caf :

1. le recouvrement amiable ;
2. le paiement direct ;
3. les saisies sur rémunération par procès-verbal de conciliation.

Sont donc exclues trois autres catégories de procédures pour lesquelles le recouvrement est délégué à un tiers (huissier ou Trésor public) sans suivi mensuel :

1. le recouvrement public ;
2. les saisies sur rémunération ordonnancées par le tribunal ;
3. les saisies par huissier.

tures de droit aux autres volets de cette prestation. Notamment, certaines des familles sollicitées pouvaient ne pas être éligibles à l'Asf-C mais avoir connu récemment un incident de paiement pouvant justifier une ouverture de droit à l'Asf-R.

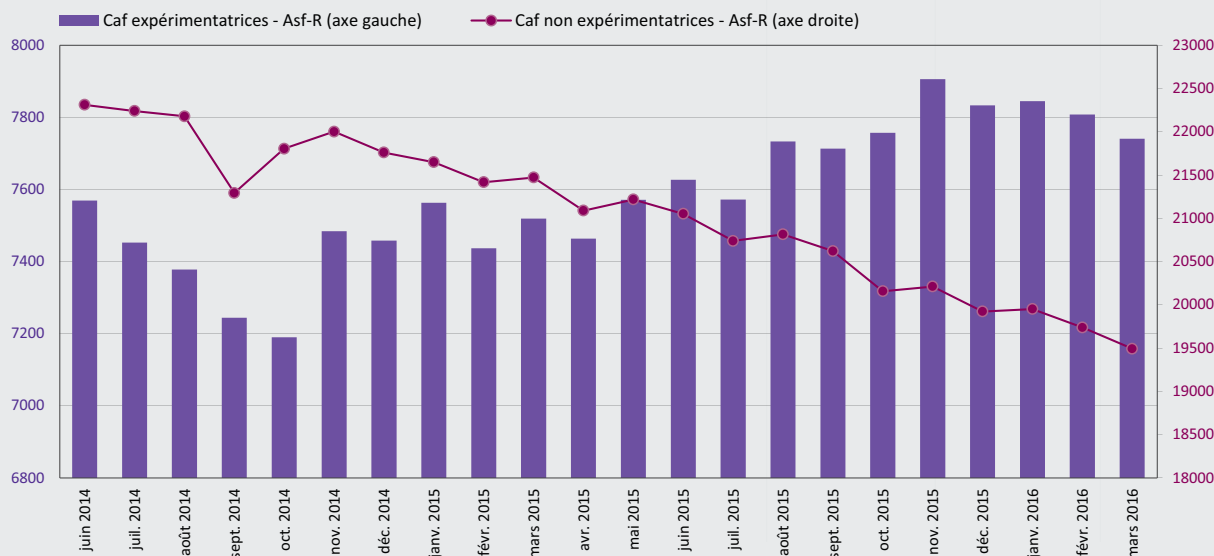
Ainsi, sur la période septembre 2014 à mars 2016, le nombre de familles bénéficiaires d'Asf-R diminue de 8 % pour les Caf non expérimentatrices du dispositif Gipa. À l'opposé, le nombre de bénéficiaires d'Asf-R augmente de 7 % pour les 20 Caf expérimentatrices (graphique 2).

En ce qui concerne les foyers bénéficiaires de l'Asf-Nr, l'évolution comparée entre les deux groupes de Caf est proche (1,5 % pour les Caf non expérimentatrices et 2,2 % pour les celles expérimentatrices). Ceci peut s'interpréter par le fait que la méthode de prospection retenue n'a pas eu d'effet sur ce public qu'elle ne ciblait ni directement, ni indirectement.

Améliorer la performance du recouvrement des pensions alimentaires

Un des enjeux majeurs de l'expérimentation était d'améliorer le recouvrement des pensions alimentaires au bénéfice des

Graphique 2 - Évolution comparée du nombre de foyers bénéficiaires d'un droit payable à l'Asf-R de juin 2014 à mars 2016 selon la participation de la Caf à l'expérimentation du dispositif Gipa



Source : Cnaf-Dser, fichiers Allnat d'octobre 2014 à mars 2016. Données non consolidées. Champ : Caf expérimentatrices Gipa.

créanciers et des fonds publics en accentuant le recouvrement des avances sur pension et des pensions elles-mêmes. Pour y parvenir, une disposition centrale a été mise en œuvre : l'extension de la période d'impayés couverte par la procédure de paiement direct passée de six mois à deux ans. Pour le créancier, elle signifie un meilleur recouvrement des impayés prolongés car le paiement direct se révèle plus efficace que les autres procédures (le montant à recouvrer est récupéré directement auprès du tiers détenteur de fonds qui peut être l'employeur, pôle emploi, l'organisme de retraite...). Concernant les Caf, cette extension évite l'instruction de deux procédures consécutivement pour couvrir la même période : le paiement direct de six mois et la saisie sur rémunération.

Sur l'ensemble de la période d'octobre 2014 à mars 2016, on observe une augmentation sensible du nombre mensuel de procédures actives (encadré 2), sans qu'il soit possible d'en déterminer exactement les raisons (communication autour de l'expérimentation, pratiques locales...). Par ailleurs, l'intérêt du paiement direct de 24 mois semble confirmé par la part croissante que représente ce type de procédure (tableau 1). Cette part était inférieure à 30 % au dernier trimestre 2014 et est supérieure à 50 % au premier trimestre 2016. Sa dynamique est donc plus forte que celle observée pour le nombre total de procédures actives. À compter d'octobre 2015, seules existent les procédures de 24 mois comme procédure de paiement direct.

Pour chaque mois de l'expérimentation, la part des procédures recouvrées et le taux de recouvrement du paiement direct à 24 mois sont supérieurs à ceux des autres types de procédures :

Tableau 1 - Nombre annuel moyen de procédures actives selon la catégorie entre octobre 2014 et mars 2016 sur l'ensemble des Caf expérimentatrices

Type de procédure	Octobre 2014 - décembre 2014	Janvier 2015 - décembre 2015	Janvier 2016 - mars 2016
Paiement direct	625	2 391	3 633
dont paiement direct 24 mois	166	1 912	3 633
Recouvrement amiable	1 510	2 592	2 904
Saisie sur rémunération type SAV	142	191	178
Total	2 277	5 174	6 715

Tableau 2 - Taux de recouvrement à l'échéance des procédures actives dont le paiement direct 24 mois à compter d'octobre 2014 jusqu'à mars 2016 sur le champ des Caf expérimentatrices (en %)

Type de procédure	Octobre 2014 - décembre 2014	Janvier 2015 - décembre 2015	Janvier 2016 - mars 2016
Paiement direct	52	71	68
dont paiement direct 24 mois	74	72	68
Recouvrement amiable	41	49	45
Saisie sur rémunération type SAV	29	38	37
Total	43	60	59

Source : Cnaf-Dser, fichier Nsf. Champ : Caf expérimentatrices Gipa, extraction du 6 novembre 2016.

en 2015, le taux de recouvrement est de 72 % (tableau 2) en paiement direct à 24 mois, de 49 % en recouvrement amiable et de 38 % pour les saisies sur rémunération. Si l'âge moyen des procédures est susceptible d'en rendre compte pour partie (dans la mesure où il est souvent plus facile de recouvrer une dette en début de période que par la suite), ce résultat demeure tout au long de la période des 18 mois observés et conduit à une amélioration globale du taux de recouvrement observé sur l'ensemble des 20 Caf expérimentatrices : il passe de 43 % en 2014 à 60 % en 2015 et à 59 % pour les trois premiers mois de 2016.

Anabelle Lionnet ■
Caf de Loire-Atlantique
Cnaf - Dser au moment de l'étude
Florence Thibault ■
Cnaf - Dser

■ Notes

- (1) La Gipa comporte d'autres volets notamment la préfiguration des séances d'information « Être parents après la séparation » et la création de partenariats locaux pour assurer l'effectivité des mesures engagées. Ces volets ont également fait l'objet d'une évaluation. Ils seront tous présentés dans un prochain Dossier d'Études de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), voir encadré 1.
- (2) Il ne faut pas confondre ce point avec les situations de non-recours à l'Asf qui sont le fait de personnes inconnues des organismes prescripteurs ignorant cette aide ou de personnes connaissant l'aide mais n'en faisant pas la demande (voir notamment Mathivet A. *et al.*, 2014, Etude sur l'allocation de soutien familial en lien avec la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant, *Dossier d'Étude*, Cnaf, n° 172).
- (3) L'Asf-C ne doit pas être confondue avec l'Asf différentielle qui correspond à la différence entre la pension alimentaire due et la pension alimentaire versée par le débiteur dans la limite du montant de l'Asf en vigueur.
- (4) Pour ouvrir un droit à l'Asf-C, les Caf ont obligation de vérifier que le montant de pension versé est égal au montant de pension due. Il existe un cas où cette vérification ne nécessite pas de démarche de la part de l'allocataire : lorsque la Caf joue le rôle d'intermédiaire entre créancier et débiteur dans une procédure de recouvrement car elle a alors connaissance de ces éléments. Si la pension concernée est de petit montant, la valorisation automatique de l'Asf-C est rendue possible sur le mois considéré.
- (5) Demangeot *et al.*, 2016, Prestations versées par les Caf : quasi-stabilité du nombre de foyers allocataires en 2015, *l'e-ssentiel*, n° 164.

Directeur de la publication
Daniel Lenoir
Directeur de la publication délégué
Bernard Tapie

Rédactrice en chef
Lucienne Hontarrède
Maquettiste
Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnaf.fr

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
75 685 Paris Cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769