

DOSSIER D'ETUDE

172

J
U
I
L
L
E
T
/
A
O
U
T

2014



Aristat

Etude sur l'allocation de soutien familial en lien avec la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant



Agence de Recherche d'Ingénierie Statistique et Qualitative

Table des matières

AVANT-PROPOS	5
INTRODUCTION	9
LES CONDITIONS DE REALISATION DE L'ETUDE QUALITATIVE.....	12
PARTIE 1 - CADRE JURIDIQUE DE L'ASF ET DE LA CEEE.....	16
1 - Une articulation complexe entre l'ASF et la CEEE	16
1.1 - Une allocation destinée à compenser le non-paiement de la pension alimentaire.....	16
<i>1.1.1 - Les conditions de versement</i>	<i>16</i>
<i>1.1.2 - CEEE et caractéristiques des bénéficiaires de l'ASF</i>	<i>19</i>
1.2 - Un équilibre difficile à établir entre la solidarité familiale et la solidarité collective	21
<i>1.2.1 - La mise en œuvre de la condition d'engagement de procédure en fixation de CEEE.....</i>	<i>21</i>
<i>1.2.2 - L'appréciation incertaine du recours à la solidarité familiale</i>	<i>23</i>
2 - Des réformes destinées à faciliter l'attribution de l'allocation de soutien familial aux parents créanciers et alléger sa gestion par les Caf.....	25
2.1 - Des prises de positions anciennes d'institutions publiques en faveur d'une refonte du mécanisme de l'attribution de l'ASF.....	26
<i>2.1.1 - Les propositions du Conseil économique et social en 2008 : supprimer la condition d'engagement d'une procédure pour l'attribution de l'ASF et instaurer un barème indicatif pour la fixation de la pension alimentaire....</i>	<i>26</i>
<i>2.1.2 - Les propositions de la Commission sur la répartition des contentieux présidée par Serge Guinchard en 2008 : limiter les saisines du Juge aux affaires familiales aux cas où l'adresse et les éléments de solvabilité du débiteur sont connus et instaurer un barème indicatif pour les pensions alimentaires</i>	<i>27</i>
<i>2.1.3 - Le rapport de la Cour des Comptes sur la Sécurité Sociale de septembre 2010 : pour une réforme du calcul de l'allocation de soutien familial différentielle</i>	<i>29</i>
2.2 - Les réformes adoptées, destinées à diminuer le nombre de saisines du juge aux affaires familiales.....	29
<i>2.2.1 - L'engagement d'une médiation familiale équivaut à l'engagement d'une procédure devant le juge.....</i>	<i>30</i>
<i>2.2.2 - Le décret du 7 décembre 2011 : l'obligation de saisine du juge aux affaires familiales des créanciers d'aliments est limitée aux seuls cas où l'adresse et/ou les éléments sur la solvabilité du débiteur sont connus</i>	<i>32</i>
2.3 - Des réformes tendant à déconnecter la fixation de la CEEE du montant de l'allocation de soutien familial	33
<i>2.3.1 - La modification du calcul de l'allocation de soutien familial différentielle par la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2012</i>	<i>33</i>
<i>2.3.2 - La mise en place d'une table de référence pour la fixation de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants.....</i>	<i>35</i>

2.4 - D'autres pistes de réformes visant à "déjudiciariser" la procédure de fixation de la pension alimentaire	37
2.4.1 - <i>La proposition de loi de Dominique Voynet du 24 mars 2011.....</i>	<i>37</i>
2.4.2 - <i>La loi sur la parité 2013 : une réforme de l'ASF en cours d'expérimentation.....</i>	<i>38</i>

PARTIE 2 - RECONSTRUCTION DES TRAJECTOIRES FAMILIALES ET ADMINISTRATIVES DES ALLOCATAIRES : ELEMENTS DE COMPREHENSION DU RECOURS ET DU NON-RECOURS	40
1 - Le recours à l'ASF : un parcours administratif complexe	40
1.1 - Des pré-requis facilitateurs	40
1.1.1 - <i>La rencontre d'un "prescripteur".....</i>	<i>41</i>
1.1.2 - <i>Des compétences administratives.....</i>	<i>42</i>
1.1.3 - <i>La connaissance de l'obligation alimentaire.....</i>	<i>44</i>
1.2 - L'inadéquation entre les temporalités : des situations de séparation complexes	45
1.2.1 - <i>La séparation : une épreuve lourde</i>	<i>45</i>
1.2.2 - <i>Les freins à la production de justificatifs.....</i>	<i>48</i>
1.3 - Une prestation complexe qui requiert des compétences spécifiques.....	51
1.3.1 - <i>L'automatisme de l'ASF pour les bénéficiaires du RSA : objet de nombreuses incompréhensions</i>	<i>51</i>
1.3.2 - <i>Le non-recours à la dispense de fixation de CEEE.....</i>	<i>53</i>
2 - La démarche de fixation de CEEE : un frein au recours à l'ASF.....	55
2.1 - La médiation familiale, l'échec de la tentative de déjudiciarisation de la CEEE.....	55
2.1.1 - <i>Un dispositif mal connu et mal compris, très peu utilisé.....</i>	<i>55</i>
2.1.2 - <i>Des expériences insatisfaisantes.....</i>	<i>56</i>
2.2 - Un recours freiné par les représentations de la justice.....	59
2.2.1 - <i>Une institution sacralisée perçue comme répressive.....</i>	<i>60</i>
2.2.2 - <i>Les déterminants du recours à la justice</i>	<i>64</i>
3 - Profils de non-recourantes	68
3.1 - Des parcours hachés. Quand l'ASF n'est pas la priorité	68
3.2 - "Je ne veux pas de conflits" : le non-recours à la justice	71
3.3 - Le manque de capitaux institutionnels : un "non-recours par dénigrement de son éligibilité".....	73
3.4 - Un parcours freiné par la nécessité de production de justificatifs	75

PARTIE 3 - ETUDE ORGANISATIONNELLE DES SERVICES DES CAF EN LIEN AVEC L'ASF	78
1 - Quelle organisation du travail pour restreindre le non-recours ?	79
1.1 - Les contacts avec les allocataires : une condition de l'accès aux droits.....	79
1.1.1 - <i>L'accueil des usagers.....</i>	<i>80</i>
1.1.2 - <i>Les prises de contact téléphoniques</i>	<i>83</i>
1.1.3 - <i>Des dispositifs facilitant l'accès des usagers à l'ASF.....</i>	<i>85</i>
1.2 - Les techniciens en charge de l'ASF : un rôle essentiel dans le recours à la prestation.....	87
1.2.1 - <i>La formation des techniciens : le manque de connaissances relatives à l'ASF.....</i>	<i>87</i>
1.2.2 - <i>Des connaissances juridiques indispensables à la compréhension et au traitement de l'ASF comme de l'ASFNR.....</i>	<i>89</i>

1.3 - Quelques résultats de l'expérimentation d'organisations de travail	
spécifiques	92
1.3.1 - <i>Bénéfices et limites de la constitution de groupes spécialisés</i>	92
1.3.2 - <i>La mutualisation de l'ASF : atouts et limites de la création de pôles</i>	
<i>spécialisés</i>	95
2 - La gestion de la prestation : de l'application des réglementations aux arbitrages	
des agents	96
2.1 - Le travail quotidien : composer avec les dysfonctionnements du système	
informatique	97
2.1.1 - <i>Vers une homogénéisation des systèmes d'information</i>	97
2.1.2 - <i>Pallier la mauvaise adaptation des outils informatiques au travail</i>	
<i>quotidien</i>	99
2.2 - Le versement de l'ASF : gérer les cas des "hors d'état" et des allocataires	
du RSA	101
2.2.1 - <i>Des pratiques différenciées de gestion des "hors d'état"</i>	101
2.2.2 - <i>Les bénéficiaires du RSA : gérer les incompréhensions</i>	104
2.3 - Le recouvrement : évolution des réglementations et applications	
différenciées	106
2.3.1 - <i>L'application différenciée des règles en matière de recouvrement</i>	106
2.3.2 - <i>Arbitrages et arbitraire</i>	108
3 - Les relations avec la justice	111
3.1 - Des liens insuffisants avec le champ judiciaire	111
3.1.1 - <i>Méconnaissance de l'ASF par les acteurs du champ judiciaire : des freins</i>	
<i>à la gestion des dossiers</i>	112
3.1.2 - <i>Observations et interrogations autour des montants de pensions</i>	
<i>alimentaires</i>	114
3.2 - L'échec de la tentative de déjudiciarisation de l'obligation alimentaire	119
3.2.1 - <i>Le dispositif de médiation familiale : entre méconnaissance et</i>	
<i>tentatives d'incitation à la démarche</i>	119
3.2.2 - <i>Des tentatives de rapprochement entre les Caf et les TGI</i>	122
CONCLUSION	124
BIBLIOGRAPHIE	127
ANNEXES	129
Annexe 1 – Caractéristiques des allocataires enquêtées	129
Annexe 2 – Organisation des services des quatre Caf enquêtées	135
Annexe 3 – Table de référence 2013 pour fixer les pensions alimentaires, Ministère de	
la Justice	136
GLOSSAIRE	137

Ces dossiers d'études ne reflètent pas la position de la Cnaf et n'engagent que leurs auteur(s)

Avant-Propos

L'allocation de soutien familial est une prestation servie par les Caf, sous différentes modalités, depuis 1970 (elle concernait alors uniquement les orphelins). Transformée en 1984 en allocation versée aux enfants privés du soutien financier de l'un ou de leurs deux parents, l'ASF a pour objectif d'aider le parent (ou un tiers) élevant seul un ou des enfants sans percevoir de contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants de l'autre parent. Elle n'est pas soumise à condition de ressources. Les règles d'attribution de l'ASF relèvent du droit de la Sécurité Sociale et du droit civil, ce qui complexifie sa gestion par les Caf et sa compréhension par le public.

L'ASF a toujours été l'objet d'un non-recours important. Dès 1984, une enquête auprès de veuves âgées de moins de 60 ans et ayant charge d'enfants, réalisée sept et dix-huit mois après le décès du conjoint, estimait à 20 % les bénéficiaires potentiels de l'allocation d'orphelin qui ne la percevaient pas, alors même qu'il n'y a pas de procédure à engager contre le débiteur (père décédé).

Lors du remplacement de l'allocation d'orphelin par l'allocation de soutien familial, une étude de la Cnaf évalua l'accès à la prestation recouvrable sur contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants (allocation de soutien familial recouvrable - ASFR), à 50 % du public potentiel, en raison, d'une part, de la montée en charge de la nouvelle prestation, et d'autre part, de la spécificité de celle-ci, qui implique de faire une démarche contentieuse auprès du père débiteur. En outre, parmi ceux qui percevaient la prestation, seul un tiers des allocataires avait demandé la prestation avec moins de six mois de retard, alors que 27 % l'avaient fait avec plus de deux ans de retard.

Récemment, l'usage du panel d'allocataires de la Cnaf a permis de démontrer que 12 % des allocataires de l'ASF sortaient du dispositif au bout de quatre mois, l'allocation étant, après cette période, soumise à la condition d'engager une démarche judiciaire ou amiable afin de faire fixer une contribution à l'entretien et à l'éducation pour les enfants à charge de l'allocataire.

Or, depuis ces enquêtes, l'allocation de soutien familial, sauf lorsqu'elle est versée pour les enfants de père inconnu ou pour les orphelins, s'est encore complexifiée, notamment pour les allocataires du RSA majoré pour enfants.

En 2008, la perception de l'ASF a été rendue automatique lors de l'ouverture des droits à l'allocation de parent isolé (désormais RSA majoré pour enfants). Si, dans un délai de quatre mois après l'ouverture du droit au RSA, l'allocataire ne fait pas valoir ses droits à contribution d'entretien de l'enfant de la part du parent défaillant, ou le cas échéant, ne produit pas la preuve que le parent défaillant est disparu ou hors d'état de payer une pension, le montant du RSA est diminué du montant de l'ASF.

Dans un tel contexte, l'étude réalisée par Aristat à la demande de la Cnaf répondait à une double demande. Elle devait évaluer l'impact de la réforme de 2008 sur l'accès des allocataires à la prestation, ainsi que la charge de gestion en résultant pour les Caf, et apprécier l'organisation des Caf dans la gestion de la prestation. Son objectif était également double : étudier les causes du non-recours à l'allocation de soutien familial recouvrable, du point de vue des usagers, et notamment de ceux bénéficiaires du RSA majoré d'une part, et étudier le dispositif du point de vue des Caf (organisation du travail, pratiques de travail, gestion du recouvrement, difficultés rencontrées), d'autre part.

L'enquête auprès des allocataires ou ex-allocataires de l'ASF recouvrable, menée auprès de 46 personnes dans quatre Caf, dresse quatre portraits-types explicatifs du non-recours :

- les allocataires non-recourants faute de démarches entamées (cette absence de démarches étant généralement due à un parcours de vie difficile, dans lequel l'accès à cette prestation n'est pas perçue comme prioritaire) ;
- ceux ne maîtrisant pas les démarches administratives ;
- ceux n'ayant pas engagé de démarches visant à faire fixer une contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants, ce qui induit la perte de la prestation au bout de quatre mois ;
- ceux n'ayant pas fourni les pièces justificatives judiciaires nécessaires.

Ces cas-types ne sont pas exclusifs les uns des autres et plusieurs explications peuvent correspondre au même allocataire.

La familiarité avec les démarches administratives, et à défaut un accompagnement efficace, semble un prérequis pour accéder à cette prestation. En effet, le caractère provisoire et subsidiaire de l'ASF recouvrable, versée à titre d'avance, et l'obligation de fixation de la contribution alimentaire qui en découle, ne sont pas toujours bien compris par les bénéficiaires. Les allocataires dont l'ex-conjoint dispose de faibles revenus semblent par ailleurs peu au fait de la possibilité de demander que ce dernier soit juridiquement qualifié de « hors d'état » de payer (car insolvable), démarche qui les dispense d'engager une procédure de fixation de contribution alimentaire. Or, faute d'engager l'une ou l'autre de ces démarches, ils perdent leur droit à l'ASF. Pour les allocataires titulaires du RSA, le non-recours après quatre mois de perception peut en outre être dû au fait que certains n'ont pas conscience de percevoir l'ASF.

Cependant, même lorsque ces prérequis sont réunis, l'inadéquation entre les délais assez courts accordés pour engager des démarches, complexes, en fixation de la contribution alimentaire, et la temporalité des séparations, explique une partie du non-recours. Le contexte de la séparation peut ainsi retarder les démarches : flou sur la certitude d'une séparation, conjoint réticent, divorce d'un mariage effectué à l'étranger, etc.

Enfin, le recours à la justice constitue, même lorsque les procédures sont connues, un frein pour les allocataires, soit qu'ils la voient comme une institution répressive (confusion entre justice civile et pénale), soit qu'ils soient rebutés par la complexité des démarches, soit enfin qu'ayant réalisé les démarches, les pièces justificatives judiciaires ne leur soient pas correctement signifiées.

La partie de l'étude portant sur l'organisation des services des Caf en lien avec l'ASF a permis de montrer que le degré d'information offert aux usagers varie en fonction du profil des agents d'accueil, et de la possibilité d'accéder à des techniciens spécialisés. Le niveau d'information et de formation des agents en position de premier accueil est déterminant dans le recours à l'ASF, et il diffère selon le mode d'organisation du travail choisi. Des dispositifs facilitant l'accès aux droits sont mis en place dans certaines Caf (ciblage des allocataires à la suite d'une séparation, service d'accompagnement dédié à la parentalité).

Un des résultats réside dans le fait que les agents traitant l'ASF non recouvrable (ASFNR) doivent également, afin d'orienter correctement l'usager, disposer de connaissances de base en matière d'ASF recouvrable. La proximité avec le droit civil étant importante, les techniciens doivent par exemple être capables de comprendre un courrier d'avocat ou un jugement pour juger de l'orientation d'un dossier, ou encore d'orienter un créancier peu familier de la justice.

De ce fait, la gestion de l'ASF, et notamment de sa partie recouvrable, fait l'objet de réflexions et d'expérimentations dans toutes les Caf. La constitution d'unités de techniciens spécialisés dans cette prestation a l'avantage de restreindre le risque de voir un dossier d'ASF traité par un agent peu expérimenté. La question d'une prise en charge spécifique de l'ASFNR est également ressortie des entretiens.

Du point de vue des pratiques de travail, l'étude montre que les suites données aux situations dans lesquelles le débiteur de contribution alimentaire est insolvable (« hors d'état ») sont variables d'une Caf à une autre, de même que la recherche d'adresse et de solvabilité a priori, ces deux dernières mesures ayant été mises en place en 2011. Par ailleurs, du fait de l'impossibilité de mettre en place des rappels automatiques, l'imputation de l'ASF sur le RSA en cas de non engagement de procédure de fixation de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants n'est pas appliquée systématiquement. De même, le contrôle de son versement dans les déclarations trimestrielles des bénéficiaires du RSA, ne peut être fait automatiquement, non plus que le suivi des dossiers en attente de jugement, obligeant les techniciens à organiser ces contrôles manuellement, de façon ponctuelle.

Les pratiques de recouvrement sont également variables. Des pratiques différentes existent tout d'abord, en termes de délais de prescription des créances à recouvrer par les Caf : quand certains services recouvrent l'ASFR et les pensions impayées dans la limite de deux ans (droit de la sécurité sociale), d'autres tentent, lorsque cela est possible, un recouvrement sur cinq ans (Droit Civil). De même, l'abandon des créances non recouvrées après deux ans est parfois appliqué systématiquement, parfois ponctuellement. Cette différenciation des pratiques s'explique par les différents degrés de spécialisation des agents, mais aussi par les caractéristiques de leur travail, les agents devant composer au quotidien avec les histoires personnelles des créanciers et des débiteurs.

Notons enfin qu'étant donné la période de réalisation de cette étude, celle-ci ne porte pas sur les expérimentations en cours depuis février 2014 dans quatorze Caf, mises en place en prévision de l'entrée en vigueur de la loi sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (adoptée le 24 juillet 2014). Cette loi prévoit une réforme profonde de l'ASF. Les Caf pourront désormais transmettre aux juges les informations dont elles disposent sur les débiteurs de contribution à l'éducation et à l'entretien des enfants, procéder à son paiement direct préalable, et se charger ensuite du recouvrement. Une réforme de l'ASF différentielle, jusqu'alors réservée aux cas où la contribution à l'entretien des enfants est partiellement payée, permettra également de compléter les faibles contributions versées intégralement, à hauteur du montant de l'ASF.

Nadia Kesteman
Cnaf - DSER
nadia.kesteman@cnaf.fr

Introduction

L'actuelle Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Cnaf indique dans son préambule que « *la branche [Famille] a vocation à accompagner l'ensemble des familles ayant des enfants, dans toute leur diversité, par une offre de service combinant le versement des prestations et la mise en œuvre de dispositifs d'action familiale.* » Le soutien à la parentalité est alors au cœur des missions de la Cnaf et du réseau des Caisses d'allocations familiales (Caf). Face aux mutations de la famille, et tout particulièrement à l'accroissement des foyers monoparentaux, l'offre de services et de prestations en direction des parents isolés, ou des couples en cours de séparation, s'est en effet révélée indispensable. L'allocation de soutien familial (ASF) s'inscrit dans ce cadre.

L'ASF est une allocation destinée à aider les mères et pères élevant seuls un ou plusieurs enfants et ne percevant pas de contribution à l'entretien des enfants (CEEE, ci-après CEEE, généralement dénommée pension alimentaire, par abus de langage). Elle est versée sans condition de ressources, les seules conditions à son versement étant l'isolement du parent assumant la charge des enfants et la défaillance du parent débiteur dans le versement de la pension alimentaire. Lorsqu'aucune CEEE n'a été fixée, l'allocation de soutien familial est versée pendant quatre mois sans condition, avant d'être conditionnée à la mise en place d'une procédure en fixation de CEEE de la part du parent isolé. Une fois la CEEE fixée, et si le parent débiteur est défaillant dans son paiement, l'ASF est dite « recouvrable » (ASFR) : elle prend la forme d'une avance que la Caf recouvre auprès du débiteur d'aliments. Pendant les quatre premiers mois de versement, puis jusqu'à ce qu'une CEEE soit fixée, l'ASF est « non recouvrable » (ASFNR). De même, si le débiteur est déclaré « hors d'état » de faire face à ses obligations d'entretien, l'ASF est non recouvrable.

L'obligation alimentaire est un principe inscrit dans le code civil, en vertu duquel une personne est tenue d'apporter une assistance matérielle à un parent ou un allié dans le besoin et qui n'a pas les moyens d'assurer sa subsistance. L'obligation d'entretien constitue une obligation alimentaire fondée sur la filiation. Ainsi, en vertu de l'article 203 du code civil : « Les époux contractent ensemble, par le fait seul du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants. »

L'obligation d'entretien, à l'origine envisagée exclusivement dans le cadre du mariage, a été étendue aux couples non mariés. L'article 371-2 du code civil prévoit que « chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant », cette obligation ne cessant ni à la majorité de l'enfant, ni en cas de séparation des parents. En effet, l'obligation d'entretien perdure après la séparation du couple, marié ou non, la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants prenant alors la forme d'une contribution à l'entretien des enfants, versée par l'un des parents à l'autre (article 372-2-2 du code civil).

Le droit social a évolué parallèlement à la famille, accompagnant ses transformations, et a dû prendre acte que la solidarité familiale ne permettait pas toujours d'assurer la subsistance des membres de la famille dans le besoin. Tout en réaffirmant la primauté de la solidarité familiale sur la solidarité nationale, le droit social est ainsi conduit à pallier les défaillances de la solidarité familiale, au nom de la solidarité nationale.

Ainsi, lorsque le parent débiteur de la CEEE ne peut s'acquitter de son obligation d'entretien, le parent créancier peut prétendre au versement de l'allocation de soutien familial. L'allocation de soutien familial est subsidiaire par rapport à la CEEE due par le parent débiteur.

Cependant, le principe de subsidiarité ne peut être dissocié du contexte dans lequel il trouve à s'appliquer. Depuis une quarantaine d'années, la famille connaît des évolutions en raison, notamment, de l'augmentation du nombre de rupture des unions. Moins de 2 % des unions formées dans les années cinquante avaient abouti à une séparation au bout de cinq ans, contre 14 % de celles commencées à la fin des années quatre-vingts¹. Le nombre des familles monoparentales a logiquement suivi cette évolution et elles sont deux fois et demie fois plus nombreuses qu'en 1968. Ainsi, en 2009, plus de deux millions soixante mille familles sont composées d'un seul adulte qui vit sans conjoint avec un ou plusieurs enfants de moins de 25 ans dans un même logement. Dans 84 % des cas, il s'agit d'une mère et de ses enfants. En 2006, 17,7 % des enfants de moins de 25 ans vivaient dans une famille monoparentale, contre 7,7 % en 1968².

De besoins nouveaux sont donc nés de ces nouvelles configurations familiales. Ceci doit s'apprécier au regard du fait que les familles monoparentales sont particulièrement touchées par la précarité économique, les femmes isolées étant confrontées à la double difficulté de l'accession et du maintien sur le marché du travail et de l'assomption de la charge des enfants, tout en étant parfois privée du versement régulier de la contribution à l'entretien des enfants³. Ainsi on estime que 40 % des familles monoparentales ne perçoivent pas régulièrement ou complètement cette dernière⁴.

L'articulation entre l'ASF, dont le principe repose sur la solidarité nationale, et la CEEE, qui fait appel à la solidarité familiale, est complexe. Cette complexité ayant entraîné des effets contre-productifs tant pour les familles que pour les organismes chargés de verser l'allocation de soutien familial et les autorités compétentes pour fixer la CEEE, des réflexions ont été conduites sur les réformes à apporter au dispositif. Cette étude s'inscrit dans ce cadre, puisque qu'elle vise à évaluer le dispositif actuel de l'ASF recouvrable, tant en termes de gestion par les agents des Caf que dans ses effets sur les allocataires et les débiteurs de la contribution à l'entretien des enfants. Elle a aussi pour objectif d'étudier certains aspects de l'ASF non recouvrable.

¹ Enquête sur l'Étude de l'histoire familiale de 1999, Insee.

² Insee Première, *Les familles monoparentales, Des difficultés à travailler et à se loger*, n°1195, juin 2008.

³ Conseil économique et social, « L'obligation alimentaire : de nouvelles formes de solidarités à réinventer », mai 2008, p. I-14.

⁴ D'après un sondage rapporté dans le dossier de presse du ministère des droits des femmes présentant le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, en date du 20 janvier 2014.

Ce rapport est construit à partir de trois phases de collecte de matériaux. La première phase a consisté à étudier et synthétiser la documentation juridique en lien avec le versement de l'ASF et le recouvrement des CEEE, afin de dresser un état des lieux du cadre réglementaire régissant la prestation sociale et le droit civil des CEEE, et des évolutions qu'ils ont connues. Dans ce cadre, deux entretiens exploratoires ont été effectués : l'un avec un agent de Caf, l'autre avec un Juge aux Affaires Familiales (Jaf). La deuxième phase a consisté à aller à la rencontre d'allocataires ayant perçu ou percevant toujours l'allocation de soutien familial, afin d'identifier les déterminants du recours et du non-recours à la prestation et aux dispositifs d'accompagnement social mis en place par les Caf. Enfin, la troisième phase a reposé sur l'observation des pratiques et la collecte des discours des techniciens et des personnels en charge de l'ASF au sein des quatre Caisses d'allocations familiales de l'étude.

Ces différentes approches offrent une analyse globale du non-recours à l'ASF, ainsi que du poids de la gestion de cette prestation pour les Caf.

__ Les conditions de réalisation de l'étude qualitative

1 – L'enquête auprès des allocataires (46 entretiens)

Echantillon théorique

Afin de répondre aux objectifs de l'enquête, il était initialement prévu de réaliser des entretiens semi-directifs auprès de 72 allocataires ou ex-allocataires de l'ASF, suivant une répartition équilibrée :

- Groupe A : 24 allocataires n'ayant pas engagé de procédure en fixation et/ou recouvrement, ou en dispense de fixation ou de recouvrement de CEEE ;
- Groupe B : 24 allocataires entrés en médiation familiale afin de faire fixer la CEEE ;
- Groupe C : 24 allocataires ayant eu recours à une procédure judiciaire de fixation de la CEEE.

Chaque groupe était divisé en deux catégories égales : des allocataires bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active et des allocataires n'en bénéficiant pas.

Toutefois, certains obstacles ont empêché la réalisation de ces 72 entretiens, et notamment d'atteindre la répartition initialement prévue.

Echantillon réel

Les fichiers fournis par les Caf étaient inégalement renseignés, ce qui a réduit le nombre de personnes pouvant être contactées : les listings contiennent en effet beaucoup de contacts non actualisés (numéro et adresse erronés) et les allocataires entrés en médiation familiale sont très peu nombreux.

De plus, le cahier des charges prévoyait initialement de rencontrer les allocataires à des périodes spécifiques. Plus exactement les allocataires du groupe A devaient être rencontrés aux mois 5 et 7 suivant le premier versement de l'ASFNR, ceux du groupe B aux mois 1, 4 et 9 suivant leur entrée en médiation, et ceux du groupe C, aux mois 1, 5 et 9 suivant le premier versement de l'ASFNR. Or, les situations des allocataires présents dans les quatre échantillons permettent très rarement de respecter ces consignes. En effet, au moment de la première série d'entretiens, la date du premier versement de l'ASF ne correspondait pas avec le dispositif d'enquête prévu.

Bilan des allocataires contactés et rencontrés

		Caf A	Caf B	Caf C	Caf D
Catégorie A	Nombre de personnes dans le listing	54	20	67	69
	Nombre de personnes rencontrées	6	4	5	9
	Nombre de faux numéros ou non renseignés	7	4	24	9
Catégorie B	Nombre de personnes dans le listing	1	0	2	2
	Nombre de personnes rencontrées	1	0	0	0
	Nombre de faux numéros ou non renseignés	0	0	0	0
Catégorie C	Nombre de personnes dans le listing	19	14	58	34
	Nombre de personnes rencontrées	2	5	5	9
	Nombre de faux numéros ou non renseignés	8	3	9	8

Enfin, les entretiens ont montré que la catégorie A comptait de nombreux cas où des démarches juridiques pour la fixation d'une pension alimentaire étaient soit en cours, soit abouties. Sur les 24 allocataires, 15 sont dans ce cas. Dès lors, les allocataires de la catégorie A ne doivent pas être considérés comme « n'ayant entamé aucune démarche en fixation de CEEE » (comme il était prévu au début de l'étude), mais plutôt comme des bénéficiaires n'ayant pas pu ou su faire connaître à la Caf l'engagement de procédures judiciaires, ce qui constitue un premier résultat, inattendu, de l'étude.

***In fine*, en prenant en compte la situation des allocataires, 46 entretiens ont été réalisés, dont 24 pour le groupe A, 1 pour le groupe B, 21 pour le groupe C. Des entretiens complémentaires ont été réalisés afin d'atteindre au mieux les objectifs prévus (au moins pour la catégorie A et C) et pour équilibrer la répartition des allocataires percevant le RSA ou non⁵.**

Les allocataires ont été interrogés une seconde fois par téléphone, de deux à quatre mois après le premier entretien en fonction de leur situation. Ces entretiens ont permis d'apporter des précisions et des informations complémentaires manquant dans les premiers entretiens, et de suivre l'évolution de leurs démarches auprès des Caf et de l'institution judiciaire en cas de procédure en cours. Enfin, certains allocataires ont été rappelés une troisième fois lorsqu'ils étaient en attente d'une décision judiciaire fixant une pension alimentaire. Parmi les 46 personnes rencontrées, 9 n'ont pas pu être suivies comme le prévoyait le dispositif d'enquête : un cas de décès en cours de l'étude, trois cas de changement de coordonnées téléphoniques, et cinq cas de personnes restant injoignables. Les informations obtenues à

⁵ Cf. caractéristiques des allocataires enquêtés, annexe 1

leur sujet sont toutefois suffisantes pour pouvoir retracer leur parcours d'allocataire et comprendre les motifs qui les ont poussés à recourir ou non à l'allocation de soutien familial.

L'étude organisationnelle des quatre Caisses d'allocations familiales (25 entretiens et 4 observations des pratiques de traitement des dossiers)

Afin de rendre compte de l'organisation de la gestion de la prestation, une étude organisationnelle a été réalisée dans quatre Caf (A, B, C et D) sous la forme de monographies combinant des méthodologies par entretiens semi-directifs et par observations.

o Entretiens semi-directifs

Afin de répondre aux objectifs de l'étude, des entretiens ont été réalisés avec les différentes catégories de personnel (cadres et techniciens) en charge des services concernés par l'ASF et les CEEE : services prestations, contentieux, comptabilité, action sociale. Dans chaque Caf, en fonction des services existants, au minimum cinq agents ont été interviewés⁶.

Au total 25 entretiens ont été réalisés dans le cadre de l'étude organisationnelle. Ces entretiens ont été organisés de la façon suivante :

Sept entretiens au sein de la Caf A :

- Un membre de la direction
- Un responsable de service en charge de l'ASF
- Quatre techniciens en charge de l'ASFNR, de l'ASFR, et du recouvrement amiable
- Un travailleur social

Six entretiens au sein de la Caf B :

- Un responsable de service en charge de l'ASF
- Un technicien en charge de l'ASF
- Un responsable et un agent du service de médiation familiale
- Un responsable et un agent du service comptabilité

Sept entretiens au sein de la Caf C :

- Un membre de la direction
- Deux responsables de services en charge de l'ASFNR et de l'ASFR
- Trois techniciens en charge de l'ASFNR, de l'ASFR
- Un membre du service de médiation familiale

Cinq entretiens ont été réalisés au sein de la Caf D :

- Un membre de la direction
- Deux responsables de services en charge de l'ASFNR et de l'ASFR
- Deux techniciens en charges de l'ASFNR et de l'ASFR

⁶ Cf. organisations des quatre Caf enquêtées, annexe 2

Tout au long du rapport, l'anonymat des Caf sera préservé, de même que celui des personnels enquêtés. Une distinction sera cependant opérée entre les membres de la direction, ceux de l'encadrement des équipes, et les agents.

- **Observations in situ et entretiens informels**

La présence, durant deux ou trois jours, de deux sociologues dans chaque Caf a permis de réaliser des observations d'instructions de dossiers par des techniciens, d'échanger de façon informelle avec un certain nombre d'agents mais aussi de visiter l'ensemble des services concernés par l'ASF et la CEEE. Par exemple, une visite et une présentation du service de gestion électronique des documents (Ged) ont pu être faites dans la Caf B. Ce service constitue en effet le premier maillon de la chaîne de traitement d'un dossier puisque les agents scannent l'ensemble des courriers reçus puis les distribuent dans les services concernés. L'observation de l'organisation de ce service a notamment montré que certaines défaillances du traitement de l'ASF tirent leur origine d'une mauvaise attribution de codes ou d'une mauvaise orientation au niveau de ce service.

Les observations *in situ* des pratiques d'instruction et de gestion des dossiers des allocataires ont permis de prendre connaissance des différents applicatifs utilisés, de leur ergonomie, de leur caractère plus ou moins opérationnel, et, également, d'observer les différentes étapes de suivi d'un dossier d'allocataire. Les entretiens informels et les observations ont permis d'obtenir des informations « à chaud » sur les pratiques et ainsi de nuancer le caractère discursif des entretiens formels.

- **La collecte de données internes**

Un ensemble de documents a également été collecté dans chaque Caf. Toutefois certaines données n'ont pas pu être recensées faute d'être calculées par les Caf. Par exemple, le montant moyen des CEEE ainsi que le coût de gestion du recouvrement des CEEE par type de recouvrement (accord amiable, paiement direct, saisie, recouvrement public) ne sont pas calculés dans toutes les caisses. Par ailleurs il a été difficile d'obtenir de façon dans toutes les Caf les motifs des abandons de procédure de recouvrement, la volumétrie de la catégorie de débiteurs « hors d'état » (voir *infra*) par Caf, les profils des débiteurs qualifiés par les Caf de « disparus » (voir *infra*), ainsi que le montant moyen recouvré par type de procédure de recouvrement. Cet obstacle constitue un résultat en soi dans la mesure où il révèle l'inexistence de procédures systématiques et identiques, ainsi qu'un certain nombre de freins imputables aux outils dont disposent les Caf.

Si des données chiffrées n'ont pu être obtenues, l'ensemble de ces thèmes a été abordé lors des entretiens.

L'articulation entre l'allocation de soutien familial, dont le principe repose sur la solidarité nationale, et la CEEE, qui fait appel à la solidarité familiale, est complexe à mettre en œuvre.

1 – Une articulation complexe entre l'ASF et la CEEE

Le principe de l'allocation de soutien familial repose sur la nécessité pour la collectivité d'aider les familles monoparentales confrontées à des difficultés de versement de la pension alimentaire (CEEE). Son versement est soumis, pour le parent ayant la charge effective des enfants, à la condition de faire jouer l'obligation d'entretien du parent débiteur de la CEEE. Destinée à compenser le non paiement de celle-ci, le dispositif de l'allocation de soutien familial s'avère complexe à mettre en œuvre, en raison de la difficulté à trouver un juste équilibre entre solidarité familiale et solidarité nationale.

1.1 – Une allocation destinée à compenser le non-paiement de la pension alimentaire

L'allocation de soutien familial étant liée au non versement, ou au versement partiel, de la CEEE, il convient de présenter les caractéristiques des familles éligibles aux CEEE et à l'ASF, après avoir, en premier lieu, examiné les conditions de versement de cette allocation.

1.1.1 – Les conditions de versement

En vertu des articles L.523-1 et suivants du code la sécurité sociale, l'allocation de soutien familial (ASF) est une prestation familiale versée sans condition de ressources, à la mère, au père ou à toute autre personne assumant seule la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants de moins de vingt ans et pour lesquels la CEEE n'est pas ou partiellement versée par le parent non gardien.

Hormis les cas où l'enfant est orphelin de père et/ou de mère, ceux dont la filiation n'est établie qu'à l'égard d'un seul des parents, ceux dont l'autre parent est présumé ou déclaré absent par jugement, qui ne font pas l'objet de cette étude, l'ASF n'est versée que s'il y a défaillance du parent débiteur dans le paiement de la CEEE. Le montant de l'allocation de soutien familial s'élève, en 2014, à 89,34 euros⁷ par mois et par enfant privé de l'aide de l'un de ses parents.

L'ouverture d'un droit à l'allocation de soutien familial dépend de la situation du parent débiteur à l'égard du parent créancier.

⁷ Ce montant a été revalorisé depuis le 1^{er} avril 2014 à 95,52 euros.

Lorsque le débiteur est hors d'état de faire face à son obligation d'entretien

Lorsqu'aucune décision de justice n'a fixé de pension alimentaire, les caisses d'allocations familiales (Caf) ont la possibilité de constater que la mise en œuvre de l'obligation d'entretien du parent débiteur est impossible, à partir d'une liste de situations signalant de faibles capacités financières en raison d'un montant de revenu inférieur au montant forfaitaire du RSA, ou du caractère insaisissable des revenus perçus. Par ailleurs, le décret du 7 décembre 2011 précise que, désormais, la qualité de hors d'état du débiteur peut être reconnue lorsque l'adresse et/ou la solvabilité de ce dernier sont inconnus⁸.

Si le débiteur est déclaré « hors d'état » de faire face à ses obligations d'entretien, l'ASF, alors versée sans condition, est dite « non récupérable » (ASFNR) par la Caf. Elle est versée à titre définitif, comme une simple prestation, tant que les conditions qui ont autorisé son versement sont réunies.

Les Caf ont également la possibilité de constater la situation de hors d'état du débiteur alors qu'une décision de justice a fixé une pension alimentaire, et que la situation financière de celui-ci ayant évolué, ses revenus sont devenus insuffisants pour exécuter la décision initiale. L'ASFNR représente la majeure partie de l'ASF versée en France. A titre d'exemple, la Caf B traite 11 048 dossiers d'ASF non recouvrable pour 457 dossiers d'ASF recouvrable.

Le contrôle de la situation de hors d'état du parent débiteur est effectué par la Caf au moment de la demande d'ASF puis il est ensuite renouvelé annuellement.

Lorsque les ex-conjoints entament une procédure judiciaire où une médiation en vue de fixer le montant de la CEEE

Après une séparation des parents et en l'absence d'un jugement fixant une pension alimentaire, un droit à l'ASF est ouvert pendant quatre mois. L'ASF est alors non recouvrable (ASFNR).

Le parent créancier, s'il veut continuer à percevoir l'ASF au-delà de la 4^{ème} mensualité, doit engager une procédure auprès du juge aux affaires familiales destinée à fixer une CEEE. Depuis 2007, la Caf reconnaît que l'engagement des parents dans un processus de médiation familiale, lorsque ce processus englobe le volet obligation alimentaire, équivaut à un engagement de procédure en fixation de pension alimentaire devant le juge aux affaires familiales⁹.

Si la procédure est effectivement engagée, l'ASFNR continue d'être versée jusqu'au jugement fixant une pension alimentaire ou jusqu'à l'homologation par le juge de l'accord issu de la médiation familiale. Si le parent créancier n'engage aucune procédure, le versement de l'ASF cesse à la fin de la 4^{ème} mensualité.

⁸ Circulaire ministérielle du 15 juillet 1985 et circulaire Cnaf n°2001-033 du 21 août 2001 ; décret n°2 011-1840 du 7 décembre 2011 relatif à l'engagement d'une procédure civile aux fins de fixation de l'obligation d'entretien des enfants pour le bénéfice de l'allocation de soutien familial, *Jorf* n°0285 du 9 décembre 2011.

⁹ Lettre circulaire Cnaf n°2007-093 du 4 juillet 2007 relative à l'allocation de parent isolé

Lorsque la pension alimentaire fixée judiciairement, n'est pas perçue

Si le créancier ne perçoit pas, ou partiellement, la pension alimentaire depuis au moins deux mois consécutifs alors qu'une décision de justice devenue exécutoire a fixé une pension alimentaire, un droit à l'ASF est ouvert. L'ASF, versée à titre d'avance de la pension alimentaire, est alors recouvrable (ASFR).

L'ASF est versée à taux plein si la pension alimentaire n'est pas du tout versée. Elle sera différentielle si la pension alimentaire est versée partiellement. Jusqu'au 31 décembre 2011, l'allocation différentielle complétait le versement partiel effectué par le débiteur, à hauteur maximale de deux montants : d'abord celui de la CEEE fixée, et, au plus à hauteur de celui de l'ASF. Si le montant de la CEEE était inférieur à celui de l'ASF, le parent créancier était désavantagé en cas de paiement partiel, puisqu'en cas d'absence totale de paiement de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants, il aurait reçu l'intégralité de l'ASF. Depuis le 1^{er} janvier 2012¹⁰, l'ASF différentielle est versée jusqu'à hauteur du montant de l'ASF même si la pension alimentaire, partiellement versée, est inférieure au montant de l'ASF.

Dans le cadre de l'ASFR, la Caf est subrogée dans les droits et actions du parent créancier à concurrence du montant de la CEEE et dans la limite du montant de l'ASF. Elle est mandatée par le parent créancier pour le recouvrement du surplus de la CEEE excédant le montant de l'ASF. La subrogation et le mandat sont donnés à la Caf dans le cadre de la demande d'ASF.

L'ouverture automatique d'un droit à l'ASF en cas d'éligibilité du parent créancier au Revenu de solidarité active (RSA)

Le parent allocataire du RSA, assumant seul la charge effective et permanente d'un enfant de moins de 20 ans et envers lequel le parent non gardien ne s'acquitte pas de son obligation d'entretien, se voit automatiquement ouvrir un droit à l'ASF. Le RSA qui lui est versé est le RSA « majoré » et remplace l'ancienne allocation de parent isolé (API).

L'ASF est alors intégrée aux ressources du foyer prises en compte pour le calcul du RSA (et diminuera donc d'autant le montant du RSA), et est versée par la Caf au parent créancier, durant quatre mois.

Celui-ci, afin de continuer à percevoir l'ASF au-delà de la 4^{ème} mensualité, doit engager une procédure en fixation de CEEE (judiciaire ou par médiation familiale). Si le parent créancier n'engage aucune procédure, les droits au RSA perdurent mais seront diminués d'une réduction égale, au plus, au montant d'une ASF (soit 95,52 euros depuis le 1^{er} avril 2014), et ce quelque soit le nombre de ses enfants à charge et ayant ouvert droit à l'ASF.

¹⁰ L'article 103 de la loi n°2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la Sécurité Sociale pour 2012 a modifié l'article L.581-2 du code de la Sécurité Sociale.

Lorsqu'une pension alimentaire, fixée judiciairement ou à l'amiable, est versée au parent créancier

Dans le cas où le parent débiteur s'acquitte intégralement de son obligation d'entretien et verse une CEEE, aucun droit à l'ASF n'est ouvert, y compris si le montant de celle-là est inférieur au montant de l'ASF.

1.1.2 – CEEE et caractéristiques des bénéficiaires de l'ASF

En 2010, on recensait 76 910 divorces impliquant au moins un enfant mineur¹¹, auxquels on peut ajouter, selon l'Ined, quelques 70 000 séparations de concubins avec enfants mineurs faisant appel au juge aux affaires familiales¹². Une CEEE est fixée dans 78 % des cas de divorces et dans 75 % des cas de séparations avec enfants mineurs faisant appel au juge.

Résidence des enfants, revenus des parents et attribution d'une pension alimentaire

Le parent, chez lequel la résidence du ou des enfants est fixée, obtient généralement une CEEE. La résidence de l'enfant est fixée chez la mère dans 79 % des cas de divorces et dans 84 % des cas de séparations. Ainsi, le juge aux affaires familiales attribue une CEEE à 91 % des mères et 38 % des pères chez lesquels la résidence du ou des enfants est fixée dans le cadre d'un divorce. Dans les cas de séparations, 84 % des mères recevront une CEEE contre 33 % des pères chez lesquels la résidence du ou des enfants est fixée.

Le montant de la CEEE est très directement lié au niveau de revenus de chacun des parents. Dans les cas de divorces, le revenu moyen des pères est de 1 809 euros par mois contre 1 163 euros par mois pour les mères. Les mères se situent plus fréquemment dans les tranches de revenus plus faibles puisque dans un quart des divorces, elles disposent de moins de 700 euros par mois, contre seulement 6 % des pères.

Dans les cas de séparations, le revenu moyen des pères est de 1 454 euros par mois contre 1 155 euros pour les mères. A l'instar des cas de divorces, les mères se situent plus fréquemment dans les tranches de revenus plus faibles, puisque plus de la moitié d'entre elles disposent de moins de 1 000 euros par mois, contre seulement un quart des pères.

Montant de la CEEE fixée par le JAF et aide juridictionnelle

Dans les cas de divorces, le montant de la CEEE attribuée par le juge aux affaires familiales aux mères est quasiment deux fois supérieur à celui de la CEEE attribuée aux pères, avec en moyenne et par mois 295 euros pour la mère et 158 euros pour le père. Dans les cas de séparations, les montants des CEEE sont plus faibles que dans les cas de divorces. La mère et le père se verront attribuer respectivement 192 euros et 142 euros en moyenne par mois.

Une minorité non négligeable de parents ont recours à l'aide juridictionnelle lors de cette procédure judiciaire. En effet, en cas de séparation, 19 % des parents avec un ou plusieurs enfants mineurs ayant eu recours à une procédure devant le juge aux affaires familiales ont

¹¹ Annuaire statistique de la justice, Edition 2011-2012, p. 89.

¹² Haut Conseil de la Famille, *Ruptures et discontinuités de la vie familiale*, Note n°1 Veuvage, séparations et isolement du père ou de la mère, juillet 2010, p.26.

obtenu une aide juridictionnelle, les femmes plus fréquemment que les hommes (respectivement 28 % et 9 %). Dans les cas de couples mariés, la fréquence de cette aide augmente considérablement : 27 % des parents divorcés avec un ou plusieurs enfants mineurs ont obtenu une aide juridictionnelle, les femmes beaucoup plus fréquemment que les hommes (respectivement 40 % et 16 %).

Désaccord persistant entre les parents à l'issue d'une procédure sur la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants

A l'issue d'une procédure de divorce, les parents continuent à s'opposer sur la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants dans 10 % des cas de divorces. Le juge accède à la demande de CEEE de la mère dans 85 % des cas, du père dans 65 % des cas. Quel que soit le parent demandeur, la CEEE attribuée est plus faible que celle souhaitée (278 euros pour la mère et 127 euros pour le père en moyenne).

A l'issue d'une procédure engagée par des parents non mariés, un désaccord subsiste dans 41 % des affaires. Comme dans les cas de divorces, la CEEE attribuée est plus faible que celle souhaitée (190 euros pour la mère et 131 euros pour le père en moyenne)¹³.

Versement de la CEEE

Le versement de la CEEE peut constituer une source de conflit entre les parents séparés. « Le fait qu'elle soit versée au parent ayant obtenu la garde de l'enfant et non directement à l'enfant lui-même (impossible dans le cas d'enfants mineurs) accroît les tensions entre les parents séparés, l'ex-conjoint n'ayant pas la charge principale du ou des enfants ayant l'impression de verser une pension au parent gardien en vertu du devoir de secours qui s'appliquait durant le mariage et que le divorce fait pourtant disparaître »¹⁴.

« S'agissant des chiffres relatifs au non versement de la CEEE, les données disponibles n'ont pas été actualisées depuis 1985 et il n'existe donc pas d'évaluation précise des cas de non paiement de pensions alimentaires. Cependant, il semblerait que les chiffres n'aient guère varié depuis ces dernières données. Ainsi, 60 % des pensions sont versées régulièrement et complètement, 10 % partiellement et 30 % pas du tout. Il a également été constaté que le taux de perception est d'autant plus bas que le montant de la pension est faible »¹⁵.

Ces chiffres correspondent toutefois à une estimation reprise par le Conseil économique et social en 2008, selon laquelle entre 20 % et 40 % des pensions alimentaires ne seraient pas versées. S'agissant du profil socioprofessionnel des débiteurs, les études montrent que 23 % des débiteurs ayant un emploi stable et des revenus réguliers ne versent pas la pension tandis qu'ils sont 75 % à ne rien payer lorsqu'ils sont au chômage ou inactif¹⁶.

¹³ Les chiffres indiqués relatifs au nombre de divorces et de séparations de parents d'un ou plusieurs enfants mineurs, à la résidence des enfants et attribution d'une pension alimentaire, aux revenus des parents, à l'aide juridictionnelle, au montant de la pension alimentaire et au désaccord persistant entre les parents à l'issue des procédures sont tirés de l'étude réalisée en 2007 par Laure Chaussebourg et Dominique Baux, *L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation des parents non mariés*, Ministère de la Justice, Sous-direction de la Statistique, des Etudes et de la Documentation.

¹⁴ Conseil économique et social, *op. cit.*, pp. II-26.

¹⁵ Nadia Kesteman, « *L'allocation de parent isolé et les obligations alimentaires : les conséquences de la réforme de 2007* », Politiques sociales et familiales, n°95-2009, p. 69, citant l'enquête de Patrick Festy, Marie-France Valetas, « *Le divorce et après* », Population et sociétés, n°215, juillet-août 1987.

¹⁶ Conseil économique et social, *op. cit.*, mai 2008, p. II-27, cité in : Nadia Kesteman, *op. cit.*, p. 69.

Le cas des pensions alimentaires inférieures à l'ASF

Le Haut Conseil de la Famille indiquait en 2010 que, selon les études menées par le Ministère de la Justice¹⁷, 15 % environ des CEEE auraient un montant inférieur à l'ASF¹⁸. Les statistiques produites par le Ministère de la Justice à partir du répertoire général civil ont permis de fournir, pour l'année 2009, le nombre d'enfants concernés par des CEEE dont le montant est inférieur à l'ASF¹⁹. Parmi le nombre total d'enfants pour lesquels une CEEE d'un montant inférieur à celui de l'ASF a été fixé judiciairement, 37,3 % des enfants appartiennent à des fratries de deux enfants, 30,4 % de trois enfants, 16,7 % de quatre enfants et plus, 15,5 % sont des enfants uniques. Parmi le nombre total d'enfants pour lequel aucune CEEE n'a été fixée judiciairement, 43,5 % des enfants appartiennent à des fratries de deux enfants, 22,7 % de trois enfants, 7,2 % de quatre enfants et plus, 26,6 % sont des enfants uniques.

Le nombre d'enfants concernés par des CEEE dont le montant est soit nul soit inférieur à l'ASF est supérieur dans les cas de jugements statuant sur des demandes de fixation de CEEE concernant des enfants nés hors mariage, comparativement aux cas de jugements statuant sur des divorces mettant en cause au moins un enfant (mineur). Dans le cas des enfants nés hors mariage, 19,5 % des enfants sont concernés par des CEEE dont le montant est inférieur à l'ASF ; ils sont 15,8 % pour lesquels aucune CEEE n'a été fixée. Dans les cas de divorces, 13,8 % des enfants sont concernés par des CEEE dont le montant est inférieur à l'ASF ; ils sont 11,2 % pour lesquels aucune CEEE n'a été fixée.

1.2 – Un équilibre difficile entre la solidarité familiale et la solidarité collective

Le recours à la solidarité familiale est parfois impossible à mettre en œuvre. Pourtant, la complexité du dispositif de l'ASF rend difficile l'accès à ce droit pour les parents créanciers, notamment parce qu'il exige l'engagement d'une procédure en fixation puis en recouvrement d'une CEEE et parce qu'il oblige les Caf et les juges aux affaires familiales à apprécier le recours à la solidarité familiale.

1.2.1 – La mise en œuvre de la condition d'engagement de procédure en fixation de CEEE

Les risques de tensions avec le parent débiteur

Avant de pouvoir bénéficier d'une prestation sociale en cas de défaillance du débiteur, le principe de subsidiarité commande que le parent gardien se retourne d'abord vers l'autre parent, afin que celui-ci respecte, de manière officielle, l'obligation d'entretien qui lui incombe. Or ce recours à la solidarité familiale ne va pas toujours de soi, notamment quand la relation entre les parents en cours de séparation est conflictuelle et le dialogue rompu. Dans ce contexte, il peut être difficilement envisageable, pour le parent créancier, de

¹⁷ Haut Conseil de la Famille, *op. cit.*, p.106.

¹⁸ Par ailleurs, cette répartition est soumise à de fortes inégalités territoriales : une analyse spécifique, réalisée en Bretagne et en Normandie en 2008, montre que dans ces régions, lorsqu'une pension alimentaire est fixée, elle est inférieure à l'ASF dans 38 % des cas (Evelyne Renaudat, *Les monoparents bénéficiaires de l'ASF en Bretagne-Normandie*, Note de synthèse, mai 2010).

¹⁹ Cécile Bourreau-Dubois, Isabelle Sayn, *L'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*, Dossier d'étude Cnaf, juillet 2011, p.117.

reprandre contact avec son ex-conjoint dans le but d'engager une procédure en fixation de CEEE.

De même, dans les cas où la séparation est moins conflictuelle, l'engagement d'une procédure en fixation de CEEE peut être vécu par le parent créancier comme une source possible d'aggravation de tensions existant entre les parents, au risque de voir le dialogue se rompre définitivement. Il arrive en effet que le débiteur ne verse pas de pension monétaire mais fournisse spontanément des avantages en nature. Le parent créancier peut préférer maintenir cet équilibre et cette entente amiable, plutôt que de risquer une détérioration des relations entretenues avec le parent débiteur s'il intentait une action en fixation de CEEE, ce qui pourrait conduire ce dernier à cesser toute contribution, y compris en nature, aussi minime fût-elle. La déclaration de la pension en nature prive de toute façon le créancier de tout ou partie de l'ASF.

Le principe de subsidiarité, qui se traduit dans la condition d'engagement d'une procédure en fixation de CEEE, peut donc, en l'espèce, accroître les risques de conflictualité des séparations au détriment des enfants, décourager le versement spontané des pensions alimentaires et freiner la construction d'une véritable coparentalité malgré la séparation du couple.

La perte du droit à l'ASF en cas de non engagement d'une procédure en fixation de CEEE

La complexité de la procédure judiciaire en fixation de CEEE peut décourager le parent créancier de mener à son terme la procédure à l'encontre du parent débiteur, complexité qu'il estime trop grande au regard de la valeur de la prestation.

Toutefois, si le parent créancier n'engage pas la procédure judiciaire en fixation de CEEE ou une médiation familiale, il perd 95,52 euros par mois et par enfant et, s'il perçoit le RSA, une réduction de son RSA égale à une ASF est appliquée par la Caf. Il convient ici de souligner que 21 % des familles monoparentales se situent en deçà du seuil de pauvreté (après prestations familiales, minima sociaux et aides au logement)²⁰. Ce chiffre est plus que doublé s'agissant des bénéficiaires de l'ASF, puisque 56 % d'entre eux se situent en deçà du seuil de pauvreté. Selon les données de l'Insee, le seuil de pauvreté, qui correspond à 60 % du niveau de vie médian de la population, s'établit à 964 euros mensuels par unité de consommation en 2010.

Les conséquences de la condition d'engagement d'une procédure en fixation de CEEE sur la justice civile

Le contentieux soumis au juge aux affaires familiales concerne en majorité la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants, contentieux dont l'importance est corrélative à l'augmentation des divorces et des séparations de couples avec un ou plusieurs enfants mineurs. Au sein de ce contentieux, une partie non négligeable est liée au caractère subsidiaire de l'ASF et concerne la fixation de la CEEE dans le cadre de l'ASF. Les conséquences pour les juges aux affaires familiales sont multiples. D'une part, cette charge de travail vient accroître un contentieux déjà important et limiter le temps que le magistrat peut accorder à chaque dossier. D'autre part, les juges aux affaires familiales, ne disposant

²⁰ Haut Conseil de la Famille, *op. cit.*, p.106

pas de plus d'informations que la Caf sur le parent débiteur, relatives notamment à son adresse ou à sa solvabilité, n'ont d'autre choix que de constater l'état d'impécuniosité du débiteur et ne fixent donc pas de CEEE.

Enfin, la condition d'engagement d'une procédure en fixation de CEEE dans le cadre de l'ASF a créé une confusion entre la logique administrative et la logique judiciaire. En effet, une fois que la procédure en fixation de CEEE est engagée, la Caf continue de verser l'ASF à condition que le parent créancier fournisse des justificatifs, tous les trois mois, indiquant que cette procédure est toujours en cours. Ces justificatifs peuvent être fournis par le greffe du tribunal de grande instance, par l'avocat du parent demandeur, voire par le magistrat lui-même (notamment en raison du manque d'effectifs dans les greffes de certains tribunaux d'instance). Exiger ces justificatifs répond à une logique administrative destinée à contrôler les conditions d'attribution d'une allocation. Cependant, elle fait perdre de vue aux parents créanciers la logique de la justice, qui n'est pas de se résumer à un « guichet » destiné à fournir des justificatifs. La fourniture de ces justificatifs influe donc sur la pratique et la charge de travail des magistrats, qui doivent alors expliquer aux parents demandeurs que la fonction de magistrat ne se résume pas à distribuer des justificatifs mais bien à arbitrer une situation de conflit²¹.

Envoyés d'un « guichet » à un autre, les parents créanciers perdent ici le sens de ce qui fonde le principe de subsidiarité, à savoir que les ex-conjoints doivent contribuer, dans la mesure du possible, à l'entretien de leurs enfants.

1.2.2 – L'appréciation incertaine du recours à la solidarité familiale

Les pratiques divergentes des Caf dans la reconnaissance de la qualité de « hors d'état » du débiteur

Lorsque le parent ayant à sa charge un ou plusieurs enfants remplit sa demande d'allocation de soutien familial, il peut indiquer que l'autre parent n'a pas les moyens matériels d'aider son ou ses enfants. C'est ensuite à la Caf de contrôler si le parent débiteur est effectivement hors d'état de faire face à son obligation d'entretien. Si c'est le cas, le parent créancier est alors dispensé d'engager une procédure en fixation de CEEE et peut, à ce titre, percevoir une ASF non recouvrable. La solidarité nationale prend le relais du parent débiteur.

Les Caf apprécient la situation de hors d'état du débiteur en s'appuyant sur deux circulaires : une circulaire ministérielle datant du 15 juillet 1985 et une circulaire plus récente de la Cnaf, datant du 21 août 2001, qui rappelle les différentes catégories de personnes « hors d'état ». Toutefois, ces deux circulaires ne précisent pas les éléments permettant une appréciation objective de la qualité de hors d'état du débiteur à prendre en compte par les Caf²². Les Caf définissent donc elles-mêmes les pièces justificatives attestant de la situation de hors d'état du débiteur que le parent créancier doit fournir lors de sa demande d'ASF.

²¹ Il s'agit ici de l'expérience vécue par un juge aux affaires familiales exposée lors d'un entretien exploratoire.

²² La Cour des Comptes, dans son rapport sur la Sécurité Sociale de septembre 2010, relevait ce problème d'interprétation de textes « très vagues » rendant difficile l'appréciation par les Caf de la notion de « hors d'état ».

Par conséquent, de fortes disparités existent sur le territoire national en ce qui concerne la catégorisation des débiteurs hors d'état par les Caf. A titre d'exemple, une étude réalisée en Bretagne-Normandie révèle que le classement entre ASFNR et ASFR varie non seulement en fonction de la situation familiale mais également entre les Caf pour les mêmes situations familiales²³. Il ressort de cette analyse que :

- seuls 2 % des mères « célibataires » (n'ayant pas vécu avec le père avant la naissance) perçoivent une ASF recouvrable ; peu de variations sont observées d'une Caf à l'autre ;
- pour les mères isolés après vie maritale, la moyenne générale est de 6 % de dossiers recouvrables, avec une variation de 2 % à 9 % entre les 13 Caf observées ;
- pour les séparés de fait après mariage, la moyenne est de 7 % de dossiers recouvrables, avec une variation de 3 % à 13 % entre les Caf ;
- pour les divorcées et les séparées, 12 % et 13 % des dossiers sont recouvrables, la variation entre les Caf est de 5 % à 17 %.

Les fortes disparités constatées peuvent s'expliquer par des politiques différentes mises en œuvre par les Caf, notamment en ce qui concerne l'appréciation de la qualité de hors d'état. Les Caf, confrontées à la difficulté de vérifier la situation du débiteur au regard des textes à leur disposition, ont tendance à refuser de qualifier le débiteur comme étant hors d'état, et demandent par conséquent au parent créancier de saisir le juge aux affaires familiales d'une demande en fixation de CEEE.

Les juges aux affaires familiales, étant confrontés à cette même difficulté d'évaluation de la situation de débiteurs dont l'adresse n'est pas toujours connue, qui résident à l'étranger, dont les ressources sont difficilement quantifiables et vérifiables, ne fixent pas de CEEE. C'est uniquement à l'issue de cette procédure judiciaire²⁴ que les Caf peuvent alors considérer le débiteur comme insolvable.

L'insuffisance de précision des deux circulaires en vigueur relatives à la notion de hors d'état a conduit les Caf à évaluer différemment les situations où le débiteur peut être déclaré hors d'état, et à reporter de ce fait sur les juges aux affaires familiales une compétence qu'elles peuvent théoriquement exercer de leur propre chef.

Cette problématique a été soulevée à diverses reprises par de nombreuses institutions publiques, qui ont émis des recommandations et propositions afin d'améliorer la procédure applicable aux parents créanciers ne disposant pas d'éléments relatifs à l'adresse ou à la solvabilité du parent débiteur, l'objectif étant de déclarer celui-ci hors d'état sans avoir à saisir le juge aux affaires familiales. Ces différentes recommandations ont abouti à la publication du décret du 7 décembre 2011 relatif à l'engagement d'une procédure civile aux fins de fixation de l'obligation d'entretien des enfants pour le bénéfice de l'allocation de

²³ Evelyne Renaudat, « Les monoparents des régions Bretagne-Normandie bénéficiaires de l'ASF », Synthèse mai 2010, cité in : Haut Conseil de la Famille, *op. cit.*, p.107.

²⁴ Procédure judiciaire de fixation de la pension alimentaire dont la durée peut atteindre 10 mois, comme évoqué lors de l'entretien avec le Jaf.

soutien familial, qui facilite le classement hors d'état par les Cafs sans décisions de justice ²⁵ (voir *infra*).

Un calcul de l'ASF différentielle qui pénalisait le parent créancier d'une petite CEEE et décourageait la solidarité familiale

Avant le 1er janvier 2012, le mode de calcul de l'ASF différentielle désavantageait les créanciers de faibles CEEE, que la Caf complétait à hauteur de celle-là et non à hauteur du montant de l'ASF (voir *supra*). Ce dispositif a donc entraîné des effets contre-productifs en incitant les parents débiteurs d'une CEEE dont le montant était inférieur à celui de l'ASF à ne pas s'acquitter de leur obligation afin que le parent créancier perçoive l'ASF. Le paiement spontané de la CEEE, même partiel, était manifestement découragé par ce dispositif.

D'autre part, le mode de calcul de l'ASF différentielle a pu inciter certains juges aux affaires familiales à ne pas fixer de CEEE à un montant inférieur à celui de l'ASF, afin de ne pas risquer de pénaliser le parent créancier en cas de potentielle défaillance partielle du parent débiteur. Ce faisant, ils décidaient de ne pas faire appel à la solidarité familiale quand d'autres, au contraire, faisaient le choix de fixer une CEEE d'un faible montant, estimant que l'obligation d'entretien ne pouvait être écartée en raison d'un mécanisme de protection sociale²⁶.

A l'instar du dispositif de la reconnaissance de la qualité de hors d'état du débiteur, le mode de calcul de l'ASF différentielle, en raison des critiques qu'il a suscité, a fait l'objet de propositions de simplification. Une réforme de son mode de calcul a finalement été adoptée lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

2 - Des réformes destinées à faciliter l'attribution de l'allocation de soutien familial aux parents créanciers et alléger sa gestion par les Caf

Les préconisations en faveur d'une réforme de l'allocation de soutien familial ont été nombreuses et formulées par des institutions publiques qui, constatant les failles du dispositif d'attribution de l'allocation de soutien familial, ont souhaité en améliorer le mécanisme afin d'en faciliter l'attribution. Des réformes ont effectivement été adoptées afin de limiter la saisine du juge aux affaires familiales et de permettre au juge de fixer plus objectivement une CEEE. Enfin, d'autres pistes de réformes ont été proposées tendant notamment à « déjudiciariser » la procédure de fixation de la CEEE.

²⁵ Jorf n°285 du 9 décembre 2011

²⁶ Cécile Bourreau-Dubois, Isabelle Sayn, *op. cit.*, p.116

2.1 - Des prises de positions anciennes d'institutions publiques en faveur d'une refonte du mécanisme de l'ASF

Le Conseil économique, social et environnemental (Cese) en 2008 et la Cour des Comptes en 2010 ont pris position en faveur d'une réforme de l'allocation de soutien familial. La Commission parlementaire sur la répartition des contentieux a également consacré, en 2008, une partie de son rapport à l'examen du dispositif de l'allocation de soutien familial et aux moyens de l'améliorer.

2.1.1 - Les propositions du Conseil économique et social en 2008 : supprimer la condition d'engagement d'une procédure pour l'attribution de l'ASF et instaurer un barème indicatif pour la fixation de la CEEE

La section des affaires sociales du Conseil économique, social et environnemental²⁷, a mené un important travail d'étude et d'analyse de l'obligation alimentaire. Présenté en 2008, le rapport « L'obligation alimentaire : de nouvelles solidarités à réinventer » détaille quatorze propositions, regroupées en quatre axes, dont l'objectif est de « mettre en œuvre l'obligation alimentaire d'une manière plus prévisible mais aussi plus équitable pour les familles, sans les dispenser de leurs obligations. »

Deux propositions entraient dans le champ de la problématique de la présente étude : la première préconisait, dans le cas de l'ancienne allocation de parent isolé (API), de ne plus soumettre cette prestation à un recours contentieux du demandeur contre le parent débiteur. La seconde préconisait d'instaurer des barèmes indicatifs pour le montant des pensions alimentaires.

Ne plus soumettre l'aide sociale en direction des familles monoparentales à un recours contentieux du demandeur contre le parent débiteur

Tout comme le dispositif régissant l'allocation de soutien familial, le versement de l'ancienne API (désormais RSA majoré pour enfants) était soumis, en vertu du principe de subsidiarité de l'aide sociale, à un recours contentieux du parent créancier contre le parent qui n'a pas la garde de l'enfant, en l'absence de jugement fixant une CEEE. Le Cese soulignait que « l'obligation faite aux personnes isolées ayant la garde d'un ou plusieurs enfants d'engager une procédure à l'égard du parent des enfants, sous peine de se voir privées d'une partie de l'aide sociale, est un facteur d'aggravation des conflits entre les parents et augmente le recours au juge dans des contextes où il est possible qu'il ne soit pas justifié, dans l'intérêt de l'enfant notamment »²⁸. Toutefois, il ne s'agissait pas, pour le Cese, de soustraire le parent non gardien à ses obligations. Le Conseil préconisait que les caisses d'allocations familiales versent l'API au parent isolé, et se retournent contre le parent débiteur devant le juge aux affaires familiales, pour déterminer la part de l'obligation d'entretien, dans la limite des dépenses exposées au titre de l'API.

²⁷ Le Conseil économique et social est devenu, suite à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil économique, social et environnemental.

²⁸ Conseil économique social et environnemental, *op. cit.*, p. I-13.

Instaurer des barèmes indicatifs pour le montant des pensions alimentaires²⁹

Cette proposition inscrite dans le rapport du Cese s'inscrit dans une réflexion plus large sur les moyens d'améliorer la pratique des juges. Le Conseil considérerait que fixer une CEEE en se référant à un barème permettrait non seulement d'harmoniser les décisions rendues en matière de pensions alimentaires, et d'aider les juges dans leur décision, mais également de favoriser la réduction des conflits entre les parents au moment de la séparation. Enfin, il n'exclut pas qu'un tel barème puisse constituer un outil d'information pour les tiers, et notamment les organismes sociaux.

Afin de ne pas limiter le pouvoir d'appréciation des juges et de permettre une individualisation de leurs décisions en fonction des différentes situations rencontrées d'une famille à l'autre, le Conseil économique et social s'est prononcé en faveur d'un barème au caractère indicatif, et dont la construction juridique pourrait s'appuyer sur les recommandations du groupe de travail sur les barèmes en matière d'obligation alimentaire (2002) de la mission « Droit et Justice » du Ministère de la Justice³⁰ (voir *infra* pour sa mise en application).

2.1.2 - Les propositions de la Commission sur la répartition des contentieux présidée par Serge Guinchard en 2008 : limiter les saisines du Juge aux affaires familiales aux cas où l'adresse et les éléments de solvabilité du débiteur sont connus et instaurer un barème indicatif pour les pensions alimentaires

La commission présidée par Serge Guinchard a mené sa réflexion sur plusieurs étapes contentieuses de la séparation de parents mariés ou non mariés. Elle s'est tout d'abord penchée sur la procédure d'attribution de l'ASF conditionnée par la saisine du juge aux affaires familiales³¹. Elle a également proposé de faciliter la fixation de la CEEE par l'introduction d'un barème indicatif au sein des juridictions³².

L'attribution de l'ASF conditionnée par une saisine du juge aux affaires familiales

La commission Guinchard a tout d'abord examiné le contentieux de la fixation de la CEEE conditionnant l'attribution de l'ASF au-delà des quatre mensualités. Elle consacra un chapitre à ce contentieux qu'elle qualifia « d'artificiel » (« *Contentieux artificiel : les actions conditionnant le droit à certaines allocations* »).

En effet, nous l'avons vu, en vertu du principe de subsidiarité, le parent créancier doit, afin de continuer à percevoir l'ASF au-delà de quatre mois si la CEEE n'a pas été fixée, engager une procédure en fixation de CEEE devant le juge aux affaires familiales. Si le parent créancier n'engage aucune procédure, il perd le droit à l'ASF et l'allocation cesse d'être versée (articles L. 523-1 et R. 523-3 du Code de la sécurité sociale en vigueur en 2008). La commission constatait alors que les juges aux affaires familiales connaissaient d'un nombre important de saisines dans le seul but de permettre le versement de l'allocation de soutien familial. Elle indiquait que dans certaines juridictions, ce contentieux pouvait atteindre

²⁹ Cf. Ministère de la justice, table de référence 2013 pour fixer les pensions alimentaires, annexe 3.

³⁰ Conseil économique et social, *op. cit.*, pp. I-16 et I-17.

³¹ Serge Guinchard, *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, Commission sur la répartition des contentieux, Rapport au Garde des Sceaux, juillet 2008, La Documentation Française, pp.54-55.

³² *Ibidem*, p. 298-299.

« jusqu'à 30 % de l'activité des juges aux affaires familiales (hors divorces), cette charge étant préjudiciable au traitement des autres dossiers ». La commission notait à cet égard que ces saisines étaient, dans certains cas, injustifiées, le débiteur étant hors d'état de faire face à ses obligations ou son adresse étant inconnue. Le juge aux affaires familiales ne fixait alors aucune CEEE. La commission Guinchard considérait ainsi que l'article R. 523-3 du code de la sécurité sociale engendrait un contentieux « artificiel » pour deux raisons :

- « d'une part, il(s) n'impose(nt) pas à la Caisse d'allocations familiales de vérifier la situation financière du débiteur préalablement à la saisine du juge aux affaires familiales, alors qu'une telle vérification permettrait d'éviter des saisines inutiles lorsque le débiteur est hors d'état de faire face à ses obligations, ce que la caisse d'allocations familiales est d'ailleurs bien souvent la mieux à même d'apprécier lorsque le débiteur est lui-même allocataire ;
- d'autre part, ces dispositions ne prévoient pas la situation du débiteur dont le domicile est inconnu, ce qui oblige la caisse d'allocations familiales à exiger la saisine du juge aux affaires familiales préalablement au versement des allocations de soutien familial ou de parent isolé, alors que, dans cette hypothèse, ce magistrat ne dispose d'aucun élément lui permettant de fixer l'obligation alimentaire ; ces saisines aboutissent nécessairement à des déboutés purs et simples de la demande. »

Devant ce constat, la commission Guinchard émit un certain nombre de propositions afin de limiter les saisines du juge aux affaires familiales aux seuls cas où le débiteur défaillant est localisé et solvable. Dans cet objectif, elle proposa tout d'abord une modification du code de la sécurité sociale, afin de « prévoir un contrôle, par les organismes débiteurs, de l'état d'impécuniosité du débiteur ». Le juge aux affaires familiales ne serait ainsi saisi pour fixer de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants que dans les cas où les organismes débiteurs seront assurés de pouvoir recouvrer cette contribution. La commission Guinchard notait d'ailleurs à l'époque que la Caisse nationale des allocations familiales s'était montrée « ouverte » à cette proposition. Cette proposition fut prise en compte par le Gouvernement qui, par décret du 7 décembre 2011, restreint l'obligation de saisine du juge aux affaires familiales aux seuls cas où le domicile et la solvabilité du débiteur sont connus. Lorsque le contrôle n'aura pas permis d'établir l'un ou l'autre cas, le débiteur sera considéré par les Cafs comme hors d'état de faire face à son obligation d'entretien³³.

La mise en œuvre d'un barème indicatif en matière de pensions alimentaires

La commission présidée par Serge Guinchard a également conduit une réflexion sur la procédure de fixation de la CEEE source d'une part d'un contentieux important pour les juridictions et, d'autre part, de disparités sur le territoire national dans les montants alloués, entraînant une relative incompréhension de la décision rendue. Or, notait la commission, « l'adhésion du justiciable à la décision constitue un facteur déterminant pour la bonne exécution de celle-ci et le paiement effectif de la pension. » Afin de rendre davantage « prévisible le montant qui sera alloué » et de pacifier les relations entre les parents, la commission recommandait de se doter d'un barème indicatif en matière de pensions alimentaires. « Les parties devraient pouvoir mettre en œuvre elles-mêmes le barème, de

³³ Décret n°2011-1840 du 7 décembre 2011 relatif à l'engagement d'une procédure civile aux fins de fixation de l'obligation d'entretien des enfants pour le bénéfice de l'allocation de soutien familial, *Jorf* n°0285 du 9 décembre 2011.

façon à faciliter la recherche des accords entre elles. En cas d'accord, les parties pourraient le soumettre à l'homologation du juge, suivant la procédure simplifiée », que la commission recommandait d'ailleurs d'adopter (voir *infra* sa mise en application)³⁴.

2.1.3 - Le rapport de la Cour des Comptes sur la sécurité sociale de septembre 2010 : pour une réforme du calcul de l'allocation de soutien familial différentielle

La Cour des Comptes a consacré une partie de son rapport sur la Sécurité Sociale de 2010 aux aides publiques destinées à accroître les revenus des parents isolés. Dans ce cadre, elle a examiné le dispositif de l'allocation de soutien familial. Elle établissait alors plusieurs constats : l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'ASF, la surreprésentation des bénéficiaires de l'ASF percevant l'ASFNR en raison de la forte proportion de parents considérés comme étant hors d'état de payer une CEEE, la difficulté pour les Caf d'apprécier objectivement la notion de hors d'état et ses répercussions sur les juges aux affaires familiales.

Elle constatait également que les règles relatives au montant de l'ASF étaient inadaptées, notamment concernant l'ASF différentielle, aux petites pensions alimentaires.

La Cour des Comptes proposait donc plusieurs évolutions envisageables des règles régissant l'ASF : la clarification de la notion de "hors d'état" et la modification des règles relatives à l'aide au recouvrement des créances alimentaires, notamment pour mieux prendre en compte les cas de médiation familiale et faciliter la mise en œuvre du recouvrement par les Caf. Elle préconisait également de modifier les règles relatives à l'ASF différentielle, afin de compléter « les petites pensions alimentaires jusqu'au montant de l'ASF ». Elle notait cependant que cette réforme de l'ASF différentielle risquait d'entraîner des difficultés dans la gestion de cette allocation par les Caf, qui auraient alors à recouvrer davantage de pensions d'un montant très faible³⁵.

2.2 - Les réformes adoptées, destinées à diminuer le nombre de saisines du juge aux affaires familiales

La préconisation de limitation du nombre de saisines du juge aux affaires familiales s'est traduite par la modification de la condition d'engagement d'une procédure judiciaire en fixation de CEEE. Désormais, l'engagement d'une médiation familiale équivaut à l'engagement d'une procédure judiciaire et la saisine du juge est désormais inutile si l'adresse et/ou la solvabilité du parent débiteur sont inconnus.

³⁴ La commission préconisait de permettre au juge des affaires familiales d'homologuer les accords sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale. La commission partait du constat qu'une partie non négligeable des procédures engagées devant le juge aux affaires familiales concernent des procédures dans lesquelles les parents étaient d'accord sur l'ensemble des mesures relatives à l'enfant (résidence, temps de visite et d'hébergement chez l'autre parent, contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant), mais qu'ils souhaitent voir homologuées par un juge. En effet, bien qu'il affirme le principe de l'exercice en commun de l'autorité parentale, le Code civil n'énonce pas clairement que l'accord des parents sur les modalités de cet exercice a force de droit et est opposable aux tiers et aux administrations. Celles-ci avaient donc tendance à exiger que les parents saisissent le juge aux affaires familiales afin que celui-ci rende une décision organisant l'exercice de l'autorité parentale, le juge se contentant le plus souvent d'homologuer l'accord entre les parents. La commission proposait donc, dans cette hypothèse, d'organiser la procédure permettant à un parent d'obtenir du juge aux affaires familiales compétent qu'il homologue un tel accord, suivant les règles de la procédure gracieuse, le recours au juge se limitant ainsi aux seuls cas où il persiste un désaccord entre les parents. Serge Guinchard, *op. cit.*, p. 64.

³⁵ Cour des Comptes, *La Sécurité Sociale*, septembre 2010, p.442-444.

2.2.1 - *L'engagement d'une médiation familiale équivaut à l'engagement d'une procédure devant le juge*

La médiation familiale bénéficie en France d'une reconnaissance officielle depuis une vingtaine d'années, et plus encore depuis dix ans, avec la mise en place du Conseil national consultatif de la médiation familiale en octobre 2001, consacrée par l'adoption de la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale. Les caisses d'allocations familiales avaient, quant à elles, développé leur soutien à la médiation familiale, dès 1998-1999 avec les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap).³⁶

La médiation familiale est définie comme « un processus de construction ou de reconstruction du lien familial axé sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparations dans lequel un tiers impartial, indépendant, qualifié et sans pouvoir de décision, le Médiateur Familial, favorise, à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et dans son évolution. »³⁷

Dans le cadre des conflits entre les parents portant sur la CEEE, qu'il s'agisse de son montant ou de son versement, la médiation familiale présente l'intérêt d'apaiser les conflits, de restaurer le dialogue et de placer les parents dans une parentalité équilibrée. Dans cet esprit, la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale crée la possibilité pour le juge aux affaires familiales, afin de faciliter la résolution d'un conflit sur l'exercice de l'autorité parentale entre des parents en cours de séparation, de leur proposer une mesure de médiation³⁸.

Définitions

Il existe deux types de médiation familiale : la médiation familiale conventionnelle (ou spontanée), processus dans lequel les personnes contactent directement un service de médiation familiale (même si elles ont été orientées par le juge, la Caf, un travailleur social, etc.) et la médiation familiale judiciaire, qui est décidée par le juge, avec l'accord des deux parties, et notifiée dans le cadre d'une ordonnance³⁹.

Recours à la médiation familiale en cas de conflits portant sur le divorce ou la séparation des parents

En 2009, 80 % des mesures de médiation familiale terminées portent sur des divorces et des séparations. Le recours à la médiation familiale est très peu proposé par le juge aux affaires familiales : dans 1 % des divorces avec un ou plusieurs enfants mineurs et 2 % des séparations de parents non mariés avec un ou plusieurs enfants mineurs⁴⁰.

³⁶ Haut Conseil de la Famille, *op. cit.*, p. 137.

³⁷ Conseil national consultatif de la médiation familiale, *Médiation familiale : un métier pour l'avenir*, Travaux et recommandations, décembre 2004, p.7.

³⁸ Article 373-2-10 du code civil : « En cas de désaccord, le juge s'efforce de concilier les parties. A l'effet de faciliter la recherche par les parents d'un exercice consensuel de l'autorité parentale, le juge peut leur proposer une mesure de médiation et, après avoir recueilli leur accord, désigner un médiateur familial pour y procéder. Il peut leur enjoindre de rencontrer un médiateur familial qui les informera sur l'objet et le déroulement de cette mesure. »

³⁹ Pauline Domingo, Céline Barbosa, *La Médiation familiale : activités des services, usagers et effets sur la résolution des conflits*, Politiques sociales et familiales, n°103, mars 2011, p.90.

⁴⁰ Laure Chaussebourg, Dominique Baux, *op. cit.*, p. 36 et p. 53.

Durée moyenne d'une médiation familiale

Les durées des mesures de médiation familiale sont en générale inférieure à six mois : 57 % des mesures ont duré moins de trois mois et 32 % entre trois et six mois, ces durées ne différant pas selon que la médiation est conventionnelle ou judiciaire⁴¹. A titre comparatif, dans un tribunal de grande instance visité, la durée moyenne d'une procédure engagée devant le juge aux affaires familiales est de dix mois.

Issue des processus de médiation familiale

En 2009, plus de la moitié des médiations familiales ont abouti à un accord : 30 % à un accord écrit, qui peut donc être homologué par le juge si les parties le souhaitent, 27 % à un accord oral. 18 % n'ont certes pas abouti à un accord mais ont permis l'avancée significative dans la résolution du conflit, 25 % de médiations familiales n'aboutissant à aucune avancée⁴².

Médiation familiale et ASF

En cas de non versement de la CEEE et en l'absence de décision de justice, le parent créancier ne peut prétendre au droit à l'ASF au-delà de quatre mois qu'en engageant une procédure en fixation de CEEE. S'il ne remplit pas cette condition, il perd son droit à l'ASF. Or, le non versement de la CEEE est souvent lié à un conflit autour de l'autorité parentale, conflit qui peut se régler devant le juge aux affaires familiales mais également dans le cadre d'une médiation familiale, de surcroît dans des délais beaucoup plus brefs.

La reconnaissance de la médiation familiale dans le règlement des conflits entre des parents en cours de séparation a pris la forme de deux lettres circulaires de la Cnaf. La lettre circulaire n°2007-093 du 4 juillet 2007 relative à l'allocation de parent isolé (désormais RSA avec majoration pour enfant) reconnaît la médiation familiale, lorsqu'elle inclut un volet portant sur la CEEE, comme un engagement de procédure en fixation ou recouvrement de CEEE. Toutefois, afin d'être reconnu par la Caf, l'accord final entre les parents devait être homologué par le juge aux affaires familiales.

En 2011, par lettre circulaire du 18 mai, la Cnaf acceptait que l'accord issu d'une médiation familiale soit dorénavant pris en compte par les Caf sans attendre l'homologation par le juge aux affaires familiales, la Cnaf reconnaissant au médiateur familial, dont les compétences sont attestées par un diplôme d'Etat, la qualité de tiers garantissant un accord respectueux des capacités contributives des parents ainsi que de l'intérêt de l'enfant.

En 2006, les contentieux liés à l'allocation de soutien familial recouvrable ne représentaient que 3,3 % des médiations familiales⁴³.

⁴¹ Pauline Domingo, Céline Barbosa, *op. cit.*, p.86.

⁴² *Ibidem*, p.88.

⁴³ Jérôme Minonzo, *La médiation familiale dans les Caf : un service d'appui à la parentalité en cas de conflit*, L'essentiel, n°54, octobre 2006, p.1.

2.2.2 - Le décret du 7 décembre 2011 : l'obligation de saisine du juge aux affaires familiales des créanciers d'aliments est limitée aux seuls cas où l'adresse et/ou les éléments sur la solvabilité du débiteur sont connus

Les modifications apportées par le décret du 7 décembre 2011

Les difficultés d'interprétation des Caf de la notion de « hors d'état », malgré la circulaire de 2001, et l'obligation d'engager une procédure judiciaire en fixation de CEEE afin de prolonger au-delà de quatre mois le versement de l'ASF, faisait peser sur le seul juge aux affaires familiales la responsabilité de déclarer, au vu des éléments produits par chacune des parties lors de l'audience, le débiteur comme étant « hors d'état » de faire face à ses obligations d'entretien de l'enfant. Les parents créanciers, tout en sachant que leur ex-conjoint serait dans l'impossibilité (pour cause d'insolvabilité ou d'adresse non connue) de verser une CEEE, se trouvaient donc confrontés à des Caf exigeant une saisine du juge afin que celui-ci fixe une pension, et un juge aux affaires familiales qui déclarait effectivement, au bout d'une longue procédure, l'état d'impécuniosité du débiteur. Les parents créanciers se retrouvaient pour ainsi dire « à la case départ », et pouvaient à nouveau se présenter à leur Caf avec un jugement établissant la situation de « hors d'état » du parent débiteur de faire face à ses obligations.

Suite aux diverses préconisations et propositions émanant d'autorités et de commissions ayant étudié la procédure d'attribution de l'allocation de soutien familial, un consensus sur la nécessité de réformer cette étape de la procédure afin d'éviter des saisines inutiles du Jaf - et permettre ainsi un désengorgement du contentieux familial- et faciliter le maintien de l'allocation de soutien familial au parent créancier, a fini par se dégager. Ce consensus a trouvé sa traduction réglementaire dans le décret du 7 décembre 2011⁴⁴, qui modifie les conditions dans lesquelles le bénéficiaire de l'allocation de soutien familial est maintenu pour le parent assumant la charge de l'enfant au-delà de quatre mois, lorsque le montant de la CEEE n'a pas fait l'objet d'une décision de justice. Désormais, l'obligation de saisine du juge aux affaires familiales n'est maintenue que dans les cas où la solvabilité et/ou l'adresse du débiteur sont connus, la responsabilité du contrôle de ces conditions incombant aux organismes débiteurs des prestations familiales. S'il apparaît que l'organisme débiteur ne peut établir l'un ou l'autre de ces éléments (solvabilité et/ou adresse du débiteur), le parent débiteur sera considéré comme hors d'état de faire face à son obligation d'entretien et le parent créancier sera, quant à lui, maintenu dans ses droits à percevoir l'ASF, sans qu'il ait pour cela à saisir le juge⁴⁵.

La mise en œuvre du décret du 7 décembre 2011 par les Caisses d'allocations familiales

Les modalités de traitement des débiteurs d'aliments, pour lesquels aucune information relative à leur adresse ou leur situation financière n'est connue, ont fait l'objet d'une lettre circulaire de la Direction des politiques familiale et sociale de la Caisse nationale des allocations familiales⁴⁶ :

⁴⁴ Décret n°2011-1840 du 7 décembre 2011 relatif à l'engagement d'une procédure civile aux fins de fixation de l'obligation d'entretien des enfants pour le bénéfice de l'allocation de soutien familial, *Jorf* n°0285 du 9 décembre 2011.

⁴⁵ Le décret du 7 décembre 2011 modifie en ce sens l'article R. 523-3 du code de la Sécurité Sociale en créant un nouvel article R. 523-3-1.

⁴⁶ Lettre circulaire n°2012-068 du 9 mai 2012.

- Détermination des éléments relatifs à la solvabilité et à l'adresse : les Caf n'ont pas à apprécier le degré de solvabilité du débiteur mais à identifier si celui-ci dispose d'un niveau suffisant de ressources, de nature saisissable, justifiant l'engagement d'une procédure en fixation de CEEE. Si c'est effectivement le cas, une action en fixation de CEEE devra être engagée, sous réserve que le débiteur ne puisse être déclaré hors d'état.
- Modalités de contrôle et résultat des recherches : c'est au créancier, dans le cadre de sa demande initiale, de fournir les éléments en sa possession relatifs au débiteur. En l'absence d'éléments connus, la Caf engage les recherches nécessaires pour confirmer cette situation ou permettre la localisation et/ou la détermination des éléments de solvabilité du débiteur. Le contrôle doit être effectué dans le mois suivant l'ouverture des droits et au plus tard avant le terme des quatre mois de droit automatique. Le contrôle de la situation du débiteur doit ensuite être assuré au moins une fois par an. Les Caf disposent d'un droit de communication leur permettant de consulter en priorité toutes les bases mises à disposition par les partenaires et en particulier le Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS).
- Résultats des recherches : à l'issue des recherches, et en l'absence d'adresse et/ou d'éléments sur la solvabilité du débiteur, celui-ci est réputé hors d'état et le créancier d'aliments exonéré de toute démarche en fixation de CEEE.

2.3 - Des réformes tendant à déconnecter la fixation de la CEEE du montant de l'allocation de soutien familial

Le juge prend la décision de fixer ou non une CEEE en fonction de plusieurs critères. Dans le cas des pensions alimentaire d'un faible montant, le calcul de l'allocation de soutien familial différentielle était un de ces critères. La loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2012 a modifié ce calcul. Par ailleurs, afin de limiter les disparités dans les jugements fixant des pensions alimentaires, et reprenant des préconisations émises par le rapport de Serge Guinchard, une table de référence proposant aux juges des barèmes pour les CEEE a été élaborée par des juristes et des économistes, testée puis diffusée aux juges par le Ministère de la Justice en avril 2010.

2.3.1 - La modification du calcul de l'allocation de soutien familial différentielle par la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2012

Le nouveau dispositif

Les députés⁴⁷ et sénateurs⁴⁸ ont examiné, dans le cadre du projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2012, un article relatif à l'allocation de soutien familial différentielle⁴⁹. En effet, faisant suite aux préconisations de la Cour des Comptes dans son rapport de septembre 2010 sur la Sécurité Sociale, le Gouvernement Fillon a présenté aux

⁴⁷ Rapport n°3869, tome V de Mme Martine Pinville, députée, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 20 octobre 2011.

⁴⁸ Rapport n° 74, tome IV (2011-2012) de Mme Isabelle Pasquet, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 2 novembre 2011.

⁴⁹ Article 58 du projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2012.

parlementaires une réforme de l'allocation de soutien familial différentielle. L'article 58 du projet de loi prévoyait de « verser systématiquement ce complément dans la limite du montant de l'ASF, nonobstant le niveau de la pension fixée et la part versée par l'ex-conjoint, afin d'aider les familles monoparentales les plus fragiles dans un contexte de plus forte vulnérabilité de ce public. »

Les députés s'étaient déjà emparés de cette question lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, un amendement visant à modifier l'allocation de soutien familial différentielle ayant été présenté par la rapporteure de la commission des affaires sociales pour la famille, l'objectif étant de créer une véritable allocation différentielle versée à hauteur de l'ASF. Le gouvernement avait alors exprimé un avis défavorable, se prononçant pour une réforme plus globale de l'ASF.

Malgré le nombre assez faible d'allocataires concernés, les parlementaires ont salué cette réforme. Les députés notaient d'ailleurs que « d'après l'étude d'impact annexée au projet de loi, cette réforme générerait l'an prochain un surcoût de 120 000 euros pour la Branche Famille. Elle lui permettrait ensuite de réaliser une économie estimée à environ 500 000 euros en 2013 et à un million d'euros en 2014 car, selon la même étude d'impact, cette mesure devrait inciter les juges aux affaires familiales à fixer davantage de pensions alimentaires de faible montant. Pour mémoire, le coût de l'allocation de soutien familial s'est élevé à 1,25 milliard d'euros en 2010. »

Cependant, la rapporteure a tempéré la satisfaction de voir le dispositif de l'ASF différentielle améliorée pour les familles monoparentales. Elle regrettait tout d'abord que la réforme présentée dans le PLFSS pour 2012 ne porte que sur l'ASF différentielle alors qu'une réforme globale de cette allocation était demandée par de nombreuses instances publiques⁵⁰. Elle signalait également que la réforme de l'allocation de soutien familial différentielle serait mise en œuvre dans les Caisses d'allocations familiales « avec les ressources humaines et matérielles disponibles, sans aucun moyen supplémentaire, alors qu'une modification du système d'information de la branche famille sera nécessaire » et que la Cour des Comptes avait signalé, dans son rapport sur la sécurité sociale de 2010, que la création d'un tel dispositif « *risque de générer des difficultés de gestion importantes dans les [caisses] dans le cas où la pension ne serait pas payée* », car ces dernières devront alors recouvrer des pensions d'un montant très faible.

L'Assemblée Nationale et le Sénat ont finalement adopté cette réforme du dispositif de l'allocation de soutien familial différentielle. L'article 103 de la loi de financement de la Sécurité Sociale est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Il modifie l'article L. 581-2 du code de la Sécurité Sociale afin de prévoir, désormais, le versement partiel de l'allocation de soutien familial en cas de défaillance partielle du parent débiteur d'une CEEE d'un montant inférieur à l'allocation de soutien familial. Ainsi, un créancier ne percevant qu'une partie de la CEEE fixée peut recourir à l'ASF différentielle qui complète la pension versée à hauteur du montant de l'ASF, soit 95,52 euros aujourd'hui.

⁵⁰ Elle relevait que de nombreuses difficultés persistaient, relatives notamment à l'appréciation de la notion de hors d'état, question désormais réglée puisqu'au moment du rapport par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale, notait-elle, un décret était en cours de contreseing « visant à délimiter l'obligation de saisine du juge aux affaires familiales en la matière ». Ce décret porte le n°2011-1840 du 7 décembre 2011 étudié plus haut.

2.3.2 - La mise en place d'une table de référence pour la fixation de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants

La mise en place d'une table de référence, ou d'un barème, pour le calcul des pensions alimentaires a été préconisée à plusieurs reprises (*cf. supra*). Faisant suite à ces préconisations, le Ministère de la Justice a diffusé une table de référence en matière de calcul de la CEEE, par voie de circulaire datée du 12 avril 2010 diffusée auprès des cours d'appel. Cette table de référence avait auparavant été expérimentée par les magistrats des juridictions du ressort de la cour d'appel de Toulouse, au cours du premier semestre 2009.

Les principes de l'élaboration de la table de référence et les critères retenus

La règle de calcul retenue afin d'élaborer la table de référence repose sur plusieurs éléments⁵¹.

Le coût de l'enfant est défini comme correspondant au revenu supplémentaire dont doit disposer une famille avec enfants pour avoir le même niveau de bien être qu'une famille sans enfant. Les dépenses du ménage directement liées à l'enfant, mais également toutes celles dont il bénéficie, sont donc intégrées dans ce coût. Par ailleurs, par convention, le coût de l'enfant pris en compte dans le barème ne varie pas en fonction de sa place dans la fratrie, ni en fonction du revenu de ses parents, et l'augmentation du coût de l'enfant sur l'ensemble des années de minorité est lissée.⁵²

La répartition du coût de l'enfant entre ses parents séparés doit respecter le principe posé par l'article 371-2 du code civil, selon lequel « chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de leurs ressources, de celles de l'autre parent ainsi que des besoins de l'enfant ». Pour simplifier, le coût relatif de l'enfant est calculé, par application d'un pourcentage, sur les seuls revenus du parent débiteur.

La prise en compte du temps de résidence chez le parent débiteur détermine le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants dans la mesure où il est admis que le parent ayant la garde principale contribue en nature, à proportion de ses ressources, à l'entretien et à l'éducation de ses enfants. La table de référence distingue ainsi le temps de résidence classique, situation la plus fréquente où l'enfant réside avec le parent débiteur environ 25 % de son temps (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires) ; le temps de résidence « réduit », situation où l'enfant passe moins de 25 % de son temps chez le parent débiteur ; la résidence alternée, qui peut donner lieu à contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants en cas d'écart de revenus importants entre les parents, ou d'absence de partage volontaire par les parents des frais liés à l'enfant, en fonction de leurs ressources.

⁵¹ Circulaire CIV/06/10 du 12 avril 2010, Ministère de la Justice.

⁵² Selon l'Insee, le coût de l'enfant est relativement uniforme jusqu'au début de l'adolescence, mais il augmente fortement à partir de 14 ans ; toutefois, ce seuil de 14 ans n'a pas été retenu dans le calcul du montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants afin d'éviter les révisions fréquentes ainsi qu'une augmentation brutale de cette contribution à l'âge de 14 ans.

Comme cela a été mentionné, seuls les revenus du parent débiteur sont intégrés à la table de référence, les revenus du parent créancier étant indirectement pris en compte. Il a ainsi été retenu trois critères pour établir la table de référence : le revenu du parent débiteur, le nombre d'enfants dont le créancier a la charge, et le mode d'hébergement des enfants. Il s'agit en l'occurrence de paramètres centraux déjà pris en compte par les juges.

Evaluation de la mise en place de la table de référence

Le barème ou table de référence désormais diffusé par le Ministère de la Justice est issu d'une importante étude menée par deux chercheuses, l'une au Bureau d'Économie Théorique et Appliquée de l'Université de Strasbourg, de l'Université de Lorraine et du CNRS, l'autre au Centre de Recherches Critiques sur le droit de l'Université de Lyon, avec le soutien de la Mission recherche « Droit et Justice » du Ministère de la Justice et de la Cnaf⁵³. Cette étude visait à élaborer et à tester la validité d'un tel barème.

Leur étude repose sur des informations tirées d'une enquête d'opinion auprès des magistrats du ressort de la Cour d'appel de Toulouse en juin 2009, à qui avait été soumise la table de référence, sur l'analyse de décisions de justice rendues par les magistrats du ressort de la cour d'appel de Toulouse entre le 15 juin et le 30 juin 2009 fixant ou modifiant la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants, et des informations tirées d'un échantillon représentatif d'arrêts fixant la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants.

Il ressort de cette étude deux types de conclusions. La mise en œuvre d'une table de référence peut modifier le comportement des parties et celui du juge. Par ailleurs, elle peut avoir des conséquences sur les montants de contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants prononcés par les juges.

Tout d'abord, l'introduction d'une table de référence devrait favoriser l'accord des parties sur le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants et apaiser les débats sur cette question, qui reste l'un des points majeurs de crispation entre les parents au moment d'une séparation. Dans le cadre d'un accord entre les parties, le contrôle du juge sur cet accord serait facilité grâce à la table de référence, qui lui permettrait de mieux apprécier le montant proposé par les parties. Par ailleurs, la référence au barème dans les décisions des magistrats devrait contribuer à améliorer les motivations des décisions.

Enfin, l'étude pose la question des conséquences sur les montants de contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants fixés par le juge suite à l'introduction d'une table de référence, notamment dans le cadre de l'ASF. En effet, l'étude rappelle les deux effets contre-productifs sur la justice du dispositif de l'ASF : obligation d'engager une procédure devant le Jaf en fixation de CEEE alors que bien souvent le débiteur est « hors d'état » de faire face à son obligation d'entretien, et prise en compte par le Jaf de l'ancien mode de calcul de l'ASF différentielle sur sa décision de fixer ou non une CEEE (ASF différentielle à hauteur de la CEEE fixée et non de l'ASF à taux plein).

⁵³ La table de référence avait été élaborée par la même équipe. Cécile Bourreau-Dubois, Isabelle Sayn, *op. cit.* Cette étude prolongeait celle menée en 2002 pour la Mission Droit et Justice (voir *supra*).

Dans le cas d'un parent débiteur « hors d'état », la table de référence permettrait alors de fixer un seuil de revenus utilisables par les Caf afin de qualifier les « débiteurs de hors d'état »⁵⁴. Quant aux décisions pour lesquelles le montant de la pension est inférieur à l'ASF, l'étude a été réalisée avant la réforme de l'ASF différentielle intervenue le 1^{er} janvier 2012. Elle envisageait ainsi que la table de référence soit l'occasion d'améliorer la situation en vigueur avant le 1^{er} janvier 2012, en objectivant la situation des enfants pour lesquels les pensions sont inférieures au montant de l'ASF -conduisant éventuellement les magistrats à ne pas fixer de CEEE- ou en réformant l'ASF différentielle⁵⁵.

Plus généralement, l'étude tire deux enseignements, après avoir établi des simulations à partir d'un échantillon de décisions rendues par les Jaf du ressort de la Cour d'appel de Toulouse :

- En cas d'accord entre les parties concernant le montant de la CEEE, le montant qui est homologué par le juge est nettement plus élevé que celui issu de l'application du barème lorsque le débiteur a des revenus inférieurs à 1 500 euros ou, inversement, élevés (supérieurs à 4 000 euros). En revanche, pour les revenus intermédiaires (compris entre 1 500 euros et 2 500 euros), les montants homologués sont très proches de ceux issus du barème ;
- En cas de désaccord entre les parties concernant le montant de la CEEE, le montant fixé par le juge est, en moyenne, relativement proche des montants issus du barème⁵⁶.

2.4 - D'autres pistes de réformes visant à « déjudiciariser » la procédure de fixation de la CEEE

La réflexion sur une réforme plus globale de l'allocation de soutien familial continue d'être menée, tant au niveau de la Caisse nationale des allocations familiales que des parlementaires. En effet, la question de l'organe judiciaire et/ou administratif compétent pour fixer les pensions alimentaires est posée⁵⁷. Une réflexion s'est engagée sur une éventuelle modification de la procédure de fixation de la CEEE, pour l'instant uniquement judiciaire, visant à transférer aux Caf la compétence de fixation de la CEEE (cf. Partie III - 3.2.2.).

2.4.1 - La proposition de loi de Dominique Voynet du 24 mars 2011

La sénatrice Dominique Voynet et les membres du groupe socialistes, apparentés et rattachés du Sénat ont déposé une proposition de loi le 24 mars 2011 « tendant à transférer la gestion, le prélèvement et le versement des pensions alimentaires à la Caisse des allocations familiales »⁵⁸.

Partant du constat que les parents séparés qui ne perçoivent pas, ou partiellement, une CEEE sont nombreux, en raison de difficultés financières rencontrées par le débiteur, mais également de mauvaise foi ou de chantage, les auteurs de la proposition de loi rappellent

⁵⁴ *Ibidem*, p.115.

⁵⁵ *Ibidem*, p.116.

⁵⁶ *Ibidem*, p.123.

⁵⁷ Nadia Kesteman, *op. cit.*, p.71.

⁵⁸ Proposition de loi n°374 (2010-2011) de Mme Domini que Voynet et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 24 mars 2011.

que les procédures dont disposent les parents créanciers pour faire valoir leurs droits sont difficiles à mettre en œuvre tant elles sont longues et complexes. Ces difficultés procédurales, qui n'incitent pas les parents créanciers à exiger du parent débiteur le paiement de la CEEE, viennent par conséquent aggraver des difficultés financières que les parents créanciers ont souvent du mal à surmonter.

Cette proposition de loi prévoit donc « de garantir à terme échu le paiement des pensions alimentaires aux parents auxquels la garde des enfants est confiée, mais aussi de "désincarner" le versement de la dite pension en confiant son prélèvement d'une part et son versement d'autre part à un organisme incontesté : la caisse d'allocations familiales. » Les missions de gestion, de prélèvement et de versement des pensions alimentaires, si le parent créancier en fait la demande, seraient ainsi confiées aux Caisses d'allocations familiales. Selon les auteurs de la proposition de loi, la compétence qu'elles exercent dans le cadre de l'allocation de soutien familial leur confère une légitimité incontestable pour remplir ces missions.

La proposition de loi maintient la compétence du juge aux affaires familiales pour fixer la CEEE, que le débiteur devra ensuite verser à la Caisse d'allocations familiales et non plus au parent créancier. Les Caisses d'allocations familiales auraient ensuite la mission de reverser cette CEEE au parent ou à la personne à laquelle l'enfant a été confié ou, dans le cadre prévu par l'article 373-2-5 du code civil, à l'enfant lui-même.

Sur un plan strictement financier, la proposition de loi va plus loin que le droit puisqu'elle prévoit que, si le parent débiteur ne peut verser la CEEE (il devra au préalable déposer devant le juge aux affaires familiales une demande de suspension) la Caisse d'allocations familiales se substitue au parent débiteur pour le versement de la CEEE⁵⁹.

Cette proposition de loi, déposée en mars 2011 sur le bureau du Sénat, n'a pas, été inscrite à l'ordre du jour de la Haute assemblée.

2.4.2 - La loi sur la parité 2013 : une réforme de l'ASF en cours d'expérimentation

Le 28 janvier 2014, le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, proposé par le Ministère des Droits des Femmes, a été adopté en première lecture par l'Assemblée Nationale. Le 17 avril, le Sénat adoptait le texte en seconde lecture⁶⁰. L'article 6 du texte vise à « renforcer les mécanismes de garantie contre les impayés de pensions alimentaires, en s'appuyant sur les Caisses d'allocations familiales ».

Alors que jusqu'ici il fallait deux mois d'impayés de CEEE pour ouvrir droit à l'ASF, la réforme prévoit la possibilité de recourir à l'ASF dès le premier mois d'impayés. Outre une augmentation du montant de l'ASF de 25 % à l'horizon 2018 (pour atteindre 120 euros), le projet de loi prévoit de renforcer le rôle des Caisses d'allocations familiales dans la fixation des CEEE : celles-ci pourront désormais transmettre les informations relatives au débiteur d'aliments au créancier ou directement au Juge aux Affaires Familiales. D'autre part, les Caf disposeront de moyens plus poussés pour le recouvrement de l'ASFR et des CEEE impayées.

⁵⁹ Enfin, les auteurs de la proposition de loi prévoient de réformer l'allocation de soutien familial différentielle afin de mettre un terme aux effets pervers de l'ancien dispositif de l'allocation de soutien familial différentielle. Cette réforme, prévue par la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2012, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

⁶⁰ Projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, Texte n°1894 transmis à l'Assemblée Nationale le 22 avril 2014.

Le recouvrement par paiement direct pourra être utilisé pour les vingt-quatre derniers mois (contre six auparavant), et les Caf gagneront la possibilité de saisir vingt-quatre mois d'impayés sur salaire, ce qui était auparavant impossible.

Enfin, une réforme de l'ASF différentielle prévoit de verser aux créanciers de faibles pensions une allocation complétant la pension à hauteur du montant de l'ASF, même lorsque la CEEE fixée est intégralement versée par le débiteur.

Cette importante réforme de l'ASF sera expérimentée à compter du 1^{er} juillet 2014 dans vingt départements, et étendue aux autres territoires si son évaluation est concluante.

Partie 2

RECONSTRUCTION DES TRAJECTOIRES FAMILIALES ET ADMINISTRATIVES DES ALLOCATAIRES : ELEMENTS DE COMPREHENSION DU RECOURS ET DU NON-RECOURS

Le constat de la Cnaf qu'une part importante des allocataires cesse de percevoir l'Allocation de Soutien Familial à l'issue de la période de perception sans condition de comportement laisse penser qu'il existe des freins à l'utilisation de cette prestation. Les entretiens menés auprès de 46 allocataires ont permis de reconstituer des trajectoires familiales et administratives, qui au regard de l'expérience de la prestation, permettent d'identifier certaines de ces freins.

L'enquête montre que le dispositif est difficile d'accès pour des parents en instance de séparation d'une part, et ne disposant pas tous, d'autre part, des compétences administratives nécessaires pour faire valoir leurs droits au-delà des quatre mois sans condition de comportement puisque la démarche de fixation de contribution à l'entretien et l'éducation des enfants (CEEE) constitue un obstacle indéniable au recours à l'ASF : la médiation familiale n'est pas parvenue à répondre aux objectifs qu'on lui avait fixés, et la justice fait souvent figure d'institution répressive et, à ce titre, ne favorise pas toujours le règlement des litiges financiers liés à la séparation. Quatre parcours de mères isolées viendront illustrer les enjeux soulevés par le dispositif d'Allocation de Soutien Familial et contribueront à expliquer le recours et le non-recours à cette prestation.

1 - Le recours à l'ASF : un parcours administratif complexe

De la connaissance de l'existence de cette prestation, à la bonne compréhension de sa fonction et, par extension, des obligations qui lui sont liées, le recours à l'ASF suppose des compétences certaines dans le champ des prestations sociales et du droit civil. Compétences qui peuvent être mises à l'épreuve par la complexité de la prestation, et par le cadre plus ou moins difficile de la séparation.

1.1 - Des pré-requis facilitateurs

Premier facteur du recours à l'Allocation de Soutien Familial, la connaissance du dispositif représente un préalable nécessaire à l'accès à ce droit. De la rencontre d'un « prescripteur » à la bonne compréhension du sens de la prestation, les compétences administratives sont inégalement distribuées.

1.1.1 - La rencontre d'un « prescripteur »

Les entretiens ont montré que l'ASF est une allocation peu connue et dont l'existence et le fonctionnement sont renseignés par des « prescripteurs ». Les bénéficiaires de l'ASF ont, dans la majorité des cas, été orientés et renseignés sur les démarches à effectuer par des agents des Caf ou du secteur social.

« Par la Caf, c'est eux qui m'ont dit : "Voilà, vous avez droit à l'ASF". »

[P25, 35 ans, groupe C, RSA, congé parental, 2 enfants, Caf B]

« En fait c'est quelqu'un que je connaissais à la Caf qui m'a dit que j'avais le droit à cette allocation quand je me suis séparée. Donc je l'ai touchée ; c'est elle qui m'a permis de faire le dossier. Je l'ai touchée quatre mois. Si on entame une procédure judiciaire avec notre conjoint on peut la toucher mais moi ça ne m'intéressait pas de poursuivre mon ex-conjoint. »

[P32, 34 ans, groupe A, commerçante, 1 enfant, Caf B]

« C'est l'assistante sociale qui m'avait aidée, qui m'avait fait des demandes d'aide financière et tout. Et là depuis le mois de décembre, j'ai une avocate qui a été désignée par l'aide juridictionnelle, et je suis retournée à la Caf avec ce papier et là mon dossier a été pris en charge. »

[P13, 28 ans, groupe C, hôtesse de caisse en congé parental, 3 enfants, Caf D]

A fortiori, lorsque la perception se fait automatiquement avec le Revenu de Solidarité Active (RSA), c'est la Caisse d'allocations familiales qui informe les allocataires des démarches à effectuer après les quatre mois de perception automatique.

« On m'a donné l'allocation automatiquement, par contre dernièrement on m'a demandé de faire une procédure pour la pension alimentaire. On m'a appelée le mois de décembre ou novembre, alors j'ai entamé la procédure pour la pension alimentaire sinon on m'a dit on coupe tout. J'ai été contactée par courrier et téléphone pour me prévenir de l'arrêt de l'ASF si je ne faisais pas de procédure. Ils m'ont rappelée deux autres fois au moment de la seconde audience du 4 avril. J'ai aussi eu un autre papier de la Caf pour avoir des nouvelles, si c'est toujours en cours, ou s'il y a eu une décision, si c'est fixé ou pas... »

[P18, 33 ans, groupe C, RSA, sans emploi, 1 enfant, Caf C]

Aussi, l'existence d'un prescripteur qui conseille à l'allocataire de recourir à ses droits et lui indique éventuellement la marche à suivre et les conditions d'attribution de cette allocation est-elle une première condition du recours à l'ASF. Le tableau ci-dessous recense les différents prescripteurs qui ont permis aux allocataires rencontrés de prendre connaissance de l'allocation et de la percevoir, au moins durant la période de perception sans condition de comportement.

Les prescripteurs de l'ASF

Démarches Caf	Automatique via RSA	Assistante Sociale	Amis/ Famille	Avocat	Pas au courant	Recherche autonome
13	10	12	5	2	2	2

1.1.2 - Des compétences administratives

De ce fait, le recours à l'ASF présuppose dans la plupart des cas un contact préexistant avec la Caf, ou un suivi social suffisamment rapproché. Les personnes éloignées du système de protection sociale ou connaissant mal les codes et les institutions susceptibles de les orienter risquent de se voir privées de leurs droits à l'ASF par manque d'information, ou de n'y recourir que tardivement. En témoigne cet entretien avec une allocataire qui n'a perçu l'ASF que six mois après sa séparation. En dépit de ces difficultés à s'orienter dans le système de sécurité sociale, cette femme apprend finalement l'existence de l'ASF en contactant la Caf pour mettre à jour sa situation vis-à-vis du RSA qu'elle percevait en couple avant sa séparation :

« Je ne suis pas très démarches, j'ai du mal à aller vers une assistante sociale, je me souviens qu'avec mon conjoint à un moment donné c'était vraiment dur, j'arrivais pas à faire les démarches, à aller voir une assistante sociale... Je l'ai fait une fois dans ma vie quoi. Du coup c'est vrai que je ne suis pas allée regarder sur le site de la Caf. [...] Et après, j'ai calculé que je travaillais donc voilà... J'ai téléphoné pour savoir comment ça allait se passer pour faire mes comptes. Parce que j'avais vu sur un relevé qu'effectivement je recevais encore le RSA, je me disais : "Comment je fais ? Est-ce que c'est quelque chose qui l'année prochaine sera dégressif donc c'est de l'argent que je perçois mais qu'il faut que je laisse pour le rendre l'année d'après ?", je ne comprenais pas. Effectivement, c'est pas très détaillé, même sur les relevés, quand je regarde sur le site Internet, souvent c'est pour ça que j'appelle parce que je ne comprenais pas bien ce qui correspond à quoi... Des fois il y a moins 50 qui sont retirés, on sait pas vraiment pourquoi... C'est jamais la même somme. Donc c'est sûr que pour faire ses comptes, moi je ne compte pas sur ce qui arrive de la Caf parce qu'il y a des jours où si j'ai pas fait la déclaration à temps ça tombe pas pareil. [...] Moi j'y comprends rien, j'appelle, les dames sont très gentilles au téléphone, à chaque fois j'appelle pour qu'on m'aiguille parce que sinon je ne comprends rien. »

[P44, 30 ans, groupe C, RSA, vendeuse, 1 enfant, Caf D]

Ce constat soulève plusieurs questions, à commencer par celle de l'information qui est délivrée aux usagers, potentiels bénéficiaires de l'ASF, sur l'existence de la prestation. Les quatre monographies effectuées dans la troisième phase de l'étude décrivent de fortes disparités dans les dispositifs déployés pour informer les usagers. Là où certains agents d'accueil sont spécifiquement formés pour pouvoir répondre aux questions des allocataires sur l'ASF, d'autres ont une connaissance limitée, voire erronée, de son fonctionnement. Cette

méconnaissance ne permet pas aux techniciens de renseigner et d'indiquer systématiquement l'existence de l'ASF lorsque quelqu'un se présente au guichet pour annoncer un changement dans sa situation conjugale :

« Je ne suis pas sûre qu'une personne qui vient au guichet pour dire : "Je me suis séparée, j'ai deux enfants", on lui dise : "Faites votre demande d'ASF". Je pense que certains le font mais peut-être pas tous. [...] Les anciens, peut-être, vont avoir ce réflexe, mais les nouveaux ce n'est pas sûr. »

[Responsable d'unité - Caf D]

On comprend dès lors davantage les témoignages d'allocataires se plaignant de n'avoir eu l'information que plusieurs mois après l'ouverture potentielle des droits, ou d'avoir obtenu des informations contradictoires de la part de leur Caf :

« La première fois, je crois que c'était un petit peu mal renseigné au niveau de la Caf, parce que c'est mon assistante sociale qui m'avait conseillée, et quand j'avais ramené le papier à la Caf, un technicien m'avait dit : "Non, c'est pas possible", qu'il fallait attendre des papiers d'un tribunal, ou d'un avocat. Donc j'ai pas insisté. [...] Il m'a dit : "Non c'est pas possible, il faut un papier du tribunal". Je lui ai dit : "C'est tout récent, je peux pas courir comme ça", en plus j'étais enceinte. J'ai pas cherché plus, j'ai laissé comme ça. »

[P13, 28 ans, groupe C, hôtesse de caisse en congé parental, 3 enfants, Caf D]

Ainsi, ce constat conduit à s'interroger sur le suivi social offert aux familles monoparentales, et notamment à celles qui cumulent d'importants problèmes sociaux et économiques. Sur les 46 femmes rencontrées au cours de l'étude, 24 étaient suivies par des travailleurs sociaux.

Néanmoins, plusieurs ont fait état d'un manque d'informations de la part de leur assistante sociale :

« Même à la PMI, ils m'ont dit que depuis l'année dernière normalement mon assistante sociale aurait dû me proposer ça. »

[P13, 28 ans, groupe C, hôtesse de caisse en congé parental, 3 enfants, Caf D]

« Normalement tous les mois je vais la voir pour qu'elle m'aide à payer. En plus elle sait, c'est bizarre qu'elle m'ait pas aidée dans ce sens. Elle m'a pas donnée d'idées... »

[P45, 38 ans, groupe A, garde d'enfants, 1 enfant, Caf D]

Force est de constater que le non-recours s'explique donc également, en partie, par un déficit de formation des professionnels de l'accompagnement social.

Si la phase 2 de l'étude n'a porté que sur des femmes ayant bénéficié de cette prestation, il est important ici de mentionner qu'il existe un non-recours total à l'ASF, difficilement mesurable. En effet, comme l'a souligné une technicienne de Caf, cet exemple pose la question des personnes n'ayant aucun contact avec la Caf, ou avec un quelconque organisme de suivi social, et qui constituent une forme « invisible » de non-recours à l'ASF (un « non-recours primaire »⁶¹).

« Les personnes seules qui travaillent peuvent être dans cette situation mais ne font pas valoir leurs droits, donc on ne peut pas les repérer forcément. Elles n'ont pas le RSA donc pas d'obligation de faire valoir tous leurs droits. Elles ont peut-être moins de besoins que les bénéficiaires du RSA mais ne roulent pas forcément sur l'or. [...] Quelqu'un qui n'a aucune prestation, elle ne connaît pas la Caf donc à la limite elle ne va pas déclarer. Quand il y a deux enfants, il y a forcément des allocations familiales donc à ce moment-là elles vont déclarer. Par contre quelqu'un qui n'a qu'un enfant de plus de 3 ans, si elle n'a pas d'autre prestation, elle ne va pas nous déclarer qu'elle se sépare. Il faut qu'elle complète une demande d'allocation de soutien familial. Là aussi il y a des bénéficiaires potentiels. »

1.1.3 – La connaissance de l'obligation alimentaire

Si certaines femmes rencontrées ont intégré le sens de cette prestation, l'étude montre la mauvaise compréhension globale de l'ASF de la part de nombre des bénéficiaires, ce qui vient interférer sur son bon usage.

Souvent, l'ASF n'est pas mise en lien avec la notion d'obligation alimentaire : la Caf n'est pas perçue comme se substituant à un père défaillant, mais comme pourvoyant une aide à la mère célibataire pour subvenir aux besoins de l'enfant.

« Je suis partie là-bas, on m'a dit non que c'est le père qui doit donner. Je suis allée me renseigner parce qu'on me payait pas, ils ont coupé l'allocation de la petite je sais pas pourquoi. La dame de l'accueil m'a dit : "Parce que c'est le père qui doit vous donner", et elle a été vraiment violente avec moi, elles savent pas expliquer les filles de l'accueil. Bon, elle m'a dit : "C'est le père qui doit vous donner, c'est le père qui doit s'occuper de son enfant". J'ai dit : "OK d'accord", et je suis sortie, je suis plus revenue là-bas. »
[P45, 38 ans, groupe A, garde d'enfants, 1 enfant, Caf D]

Lorsque les agents des Caf expliquent aux usagers le rôle de substitution de cette allocation, le discours n'est pas toujours clair et peut être mal vécu. C'est le cas par exemple de cette femme, très peu familière de l'institution, qui a abandonné toutes démarches après l'échange avec un agent⁶². S'ensuivent de mauvaises interprétations de la démarche de fixation de CEEE, qui peut être assimilée à une « obligation » de la Caf :

⁶¹ D'après la typologie du non-recours proposée par Wim Van Oorschot et Antoine Math. Wim Van Oorschot, Antoine Math, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et Prévisions*, n°43, 1996, pp. 5-17

⁶² Son parcours personnel et son rapport à l'institution seront développés partie II - 3.3.

« A la Caf, elle me l'a dit la dame, elle m'a dit : "C'est obligatoire. Si vous voulez toucher ça, il faut faire cette démarche-là". Et d'ailleurs même ma nièce, en discutant, elle m'a dit : "C'est la Caf qui me l'a imposée". »

[P33, 40 ans, groupe A, assistante maternelle, 4 enfants, Caf B]

Ce rapport à la justice, et plus particulièrement à la procédure de fixation de CEEE⁶³, témoigne bien de la complexité d'envisager l'Allocation de Soutien Familial comme une aide provisoire en cas de non-participation de l'autre parent aux besoins de l'enfant. On peut supposer que les « prescripteurs » rencontrent des difficultés pour se faire comprendre, et que l'usage du terme « allocation » a tendance à introduire un flou, notamment pour les femmes qui sont déjà bénéficiaires d'autres allocations : les « allocations familiales », l'« allocation logement », l'« allocation adulte handicapé », ou les « allocations chômage » de Pôle Emploi sont très différentes de l'ASF au sens où il s'agit bien de sommes allouées à des personnes en raison de leur situation et/ou de leurs revenus, et non pas d'« avances » comme dans le cadre de l'Allocation de Soutien Familial.

La bonne compréhension du fonctionnement de l'ASF ne suffit cependant pas toujours à éviter les situations de non-recours : les entretiens auprès des allocataires ont mis en avant les difficultés induites par des situations de séparation souvent complexes.

1.2 – L'inadéquation entre les temporalités : des situations de séparation complexes

Les mères isolées éligibles à l'ASF ont souvent du mal à composer avec la multiplicité des démarches liées à la séparation, et à répondre aux obligations associées à la perception de la prestation.

1.2.1 – La séparation : une épreuve lourde

Les mères nouvellement séparées apprennent souvent l'existence de l'ASF en entamant des démarches, généralement urgentes, auprès des administrations pour régulariser leur situation (par exemple, pour transférer le versement de l'aide au logement sur leur compte lorsque leur ex-conjoint a quitté le domicile). Le déclenchement du délai de quatre mois que prévoit le dispositif afin d'entamer une démarche de fixation de CEEE intervient bien souvent à une période où les mères se retrouvent dans l'urgence de stabiliser leur situation financière immédiate, mais ne sont pas nécessairement prêtes à envisager les suites de la séparation, comme la fixation d'une CEEE, son montant, ou le mode de garde envisagé. L'étude a montré que, plus la séparation est complexe plus les probabilités de voir ce délai de quatre mois dépassé sont fortes. Cette complexité est bien souvent multifactorielle et peut être liée à la nature même de la relation (disparition de l'ex-conjoint, crainte d'entrer en contact avec lui ou volonté de ne pas lui nuire), aux conséquences économiques de la séparation (perte de logement, perte d'emploi, etc.), ou encore à la valeur symbolique accordée au couple et à la famille (honte sociale face au divorce, ou face au lancement d'une procédure judiciaire pour régler le cadre de la séparation). A l'exception des situations où la séparation et ses conséquences sont décidées de façon consensuelle au sein du couple, la majorité des cas traduit une extrême difficulté à organiser le cadre de la séparation, d'autant plus dans les délais impartis.

⁶³ Le chapitre 2.2.3 approfondira cette question du rapport à la justice pour fixer une CEEE.

Faire face à une séparation douloureuse

Parmi les témoignages recueillis, des allocataires ont mis en avant les difficultés à faire face au départ de l'ex-conjoint et à la séparation. Ce frein, d'ordre psychologique et/ou matériel, peut ralentir l'accès à l'ASF de la mère isolée qui prend d'abord du temps pour accepter la séparation avant d'entamer des démarches ayant pour signification d'entériner la séparation.

Deux cas de figures se dégagent alors : les femmes qui ne demandent l'ASF que tardivement, plusieurs mois après leur séparation (au risque d'aggraver leur situation de précarité économique), et celles qui entament les démarches vis-à-vis de la Caf, mais qui mettent du temps à se tourner vers la justice. Pour ces dernières, leur parcours d'allocataire de l'ASF est décousu et s'étend sur une durée plus longue.

« *En fait ça fait deux ans, mais je me suis dit : "Bon allez, je vais essayer de pardonner".* »

[P13, 28 ans, groupe C, hôtesse de caisse en congé parental, 3 enfants, Caf D]

Cette allocataire a attendu plusieurs mois avant de débiter les démarches fixant le cadre de la séparation, et notamment la demande d'ASF en se renseignant auprès de la Caf pour déclarer son changement de situation :

« *C'était compliqué depuis un moment avec le père de ma fille, il voulait partir, il revenait, donc j'ai attendu parce que quand on a des enfants en bas âge on se dit tout le temps : "On sait jamais, ça peut être une pause". Donc je crois qu'on a attendu la rentrée, j'ai dû attendre fin août ou début septembre, je voyais que c'était vraiment fini, que lui il avait trouvé un logement ailleurs. Donc ça ne s'est pas fait tout de suite, il y a eu plusieurs mois de battement.* »

[P44, 30 ans, groupe C, RSA, vendeuse, 1 enfant, Caf D]

Enfin, l'on peut aisément comprendre que les femmes victimes de violences conjugales soient dans une situation de fragilité telle que la séparation ne s'accompagne pas tout de suite de démarches auprès de la Caf pour faire valoir leur droit à l'Allocation de Soutien Familial. Les cas des six femmes victimes de violences rencontrées pendant l'étude montrent bien l'accumulation de difficultés dont elles souffrent : l'une a déménagé pour fuir son ex-conjoint, l'autre a dû parallèlement être confronté au père de son enfant devant un tribunal, pour violences conjugales, une autre a quitté son logement pour être prise en charge dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, une autre encore tente de faire annuler son union. Autant de démarches, de première urgence, qui montrent que l'ASF et plus largement les procédures pour faire valoir l'obligation alimentaire ne constituent pas une priorité dans de nombreuses situations.

La nécessité de trouver un logement et/ou un emploi pour sortir de la précarité

Il peut également s'agir de rétablir en priorité une situation économique stable, après la perte de revenus, d'un logement ou la nécessité de trouver un emploi. C'est le cas de Mme Z.⁶⁴, dont l'ex-conjoint, dépendant aux jeux, a endetté le couple avant de quitter le foyer familial. Elle se retrouve ainsi interdite bancaire, et doit rembourser les dettes de son mari. Or, les seuls revenus dont le couple disposait étaient le salaire de son conjoint, qu'elle employait dans son commerce. Elle-même ne tire aucun revenu de son activité qui ne lui permet pas de prétendre au Revenu de Solidarité Active. Au moment de l'enquête, Mme Z. avait depuis peu contacté un avocat qui allait s'occuper de son divorce et de la vente de son commerce. La multiplication des démarches qu'elle a dû faire après le départ de son mari l'a amenée à retarder la procédure de fixation de CEEE, et ainsi à perdre son droit à l'ASF pendant plusieurs mois.

La honte sociale face à la séparation

Les représentations du couple et du mariage peuvent enfin jouer sur l'acceptation de la séparation et la mise en place des dispositifs formalisant la rupture comme l'ASF. Parmi les discours collectés, plusieurs ont témoigné d'une difficulté à assumer la nouvelle position de mère célibataire, notamment face à la famille.

« Pour moi, le mariage était important car j'étais enceinte et que je voulais me marier. Et je ne pensais pas divorcer. Quand ça s'est fini, j'ai pleuré, j'avais peur de décevoir papa parce que je divorçais. [...] Oui pour moi c'est un échec. Oui forcément on se remet en cause lors d'une séparation, on se pose plein de questions, mais j'avais surtout peur. Les autres je m'en fous, c'est surtout le regard de ma famille, je suis très famille. Je l'ai dit à maman en premier parce que papa j'avais peur, je ne savais pas comment il allait réagir, et mon frère pareil. »

[P34, 32 ans, groupe A, aide-ménagère, 3 enfants, Caf A]

« Là, ma mère ça fait pas très longtemps qu'elle sait, ça fait trois semaines. Elle était là en vacances, parce qu'elle a su par mes cousines la situation. J'ai deux cousines ici auxquelles je ne parle pas trop, mais quand j'ai eu besoin j'ai été obligée de les appeler. Elles ont répété à ma mère, et elle est venue en catastrophe ici. Elle habite à la Réunion. J'ai pas trop voulu lui dire parce qu'elle est très malade. Je l'ai annoncé petit à petit. [...] C'était pas facile de dire ça à ma mère. Très, très dur. Là elle en parlait avec mon père, ils veulent que je rentre définitivement à la Réunion. Ils m'ont dit : "T'as personne ici, il vient t'embêter souvent". »

[P13, 28 ans, groupe C, hôtesse de caisse en congé parental, 3 enfants, Caf D]

⁶⁴ [P5, 37 ans, groupe C, commerçante, 3 enfants, Caf D]

Les récits recueillis montrent que si statistiquement les séparations des couples avec enfant se sont banalisées (voir *supra* introduction), il n'en demeure pas moins que les ruptures sont vécues comme une épreuve tant psychologique, économique que sociale, et ce davantage pour les femmes, qui sont à la fois plus exposées économiquement et plus sollicitées administrativement que les hommes puisque ce sont elles qui ont le plus souvent la garde des enfants.

1.2.2 – Les freins à la production de justificatifs

Si plusieurs types de facteurs tenant au contexte de la séparation viennent freiner le recours à l'ASF au-delà des quatre premiers mois, l'étude fait ressortir la difficulté des femmes reconstruites à répondre aux demandes de justificatifs prouvant l'engagement et la poursuite d'une procédure. Difficulté qui, pour certaines, a reporté l'ouverture de leurs droits, a même parfois débouché sur un abandon des démarches. La troisième phase de l'étude, destinée à observer les pratiques des professionnels des Caf et à les interroger sur leur activité et plus généralement à décrire les organisations de travail a en effet permis de saisir bon nombre d'incompréhensions des allocataires en termes de justificatifs. Cette partie de l'enquête a permis de confronter les problèmes rencontrés par les allocataires au traitement de leur dossier d'ASF. Ainsi, les expériences de recours à l'ASF ont pu être déconstruites au vu des critères pris en compte par l'administration. Ce travail a révélé de nombreuses approximations dans la compréhension du dispositif par les usagers, mais aussi des difficultés de traitement de la prestation au niveau des services des Caf, expliquant pour partie le non recours à l'ASF (cf. Partie 3).

L'attribution de l'ASF, au-delà des quatre mois de perception sans condition de comportement, est soumise à la production régulière de justificatifs. Encore faut-il que les bénéficiaires aient les ressources nécessaires pour s'orienter dans l'institution. Ceux, qui sont moins dotés pour affronter les démarches administratives, sont confrontés à leur complexité, aux allers-retours de courriers, aux réorientations vers des institutions tierces qu'ils ne connaissent pas. Ici, le suivi social prend toute son importance, comme en témoigne le cas de cette femme illettrée, qui a perdu pendant un temps ses droits à l'ASF, avant d'être prise en charge par un travailleur social :

« Déjà ils ont coupé le RSA, et après ils ont coupé celle des enfants, parce que soit disant j'avais oublié de déclarer. Parce qu'il faut déclarer tous les 3 mois. Comme moi j'avais déménagé je pense que le courrier était parti à l'hôtel, ça fait qu'aujourd'hui avec le déménagement et tout. Donc ils ont tout coupé. [...] Moi je comprenais rien de tout ça, parce qu'en fait j'avais changé d'assistante sociale et tout. [...] Et après c'est lui [le nouveau travailleur social s'occupant de son dossier] qui a appelé la Caf, et après ils ont remis ça. »

[P46, 29 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf D]

Le dispositif étudié suppose ainsi de savoir lire et comprendre les courriers de la Caf indiquant la procédure et les justificatifs à envoyer, ou à défaut d'être accompagné par une assistante sociale, puis de savoir où s'adresser afin d'entamer une procédure de fixation de CEEE, et enfin, chose qui n'est pas aisée d'après les témoignages recueillis, de savoir où obtenir régulièrement un document stipulant qu'une procédure est en cours. Vincent Dubois

observait ainsi « la différenciation sociale du rapport à l'institution » des usagers : « *L'ensemble des dispositions, du volume et de la structure des capitaux détenus qui contribuent à définir la place occupée dans l'espace social contribuent également à modeler les représentations et les pratiques qui se jouent dans le rapport avec une administration. Le niveau de capital économique, et donc le degré de dépendance financière à l'égard de la Caf, déterminent le fait de se rendre ou non au guichet. Ils orientent également la manière de s'y comporter. Il en va de même du niveau de capital culturel et linguistique qui détermine la plus ou moins grande capacité à se situer dans l'institution, à la comprendre et à s'y faire comprendre.* »⁶⁵

D'autre part, il existe des freins objectifs à la production de justificatifs, liés aux disjonctions entre les logiques administrative et judiciaire. Cette femme, victime de violences conjugales, a dû faire face au refus de conciliation de son ex-conjoint, ne disposant ainsi d'aucun justificatif à présenter à sa Caf pour continuer de percevoir l'ASF :

« J'ai touché l'ASF tout de suite après [la séparation], mais après, le temps des procédures... On est passé au tribunal pour la première fois il y a quatre ans, il a refusé donc non conciliation. Donc le juge a dit qu'il ne donnait pas de CEEE parce qu'à l'époque il avait un dossier de surendettement. [...] Je l'ai touchée pour les 4 [enfants], et ils l'ont coupée en me disant : "Il faut poursuivre", mais vu que la conciliation n'a pas marché, il faut amener de nouveaux éléments. Parce qu'il a le droit de refuser le divorce pendant deux ans donc mon avocate m'a dit qu'on ne pouvait pas poursuivre : comme il a le droit de refuser, on est bloqué. Il faut être séparé de biens et de corps depuis deux ans pour pouvoir continuer la procédure. Donc ils me l'ont enlevée parce que je ne pouvais pas le poursuivre. »

[P28, 36 ans, groupe C, RSA, sans emploi, 5 enfants, Caf B]

Mme J.⁶⁶ n'a pas pu faire reconnaître son document justifiant d'une procédure en cours à Madagascar, dont elle s'est exilée pour bénéficier d'un suivi médical. Son ex-conjoint étant en fuite en raison de ses prises de position politiques, le divorce n'a pas pu être prononcé en l'absence des époux. Elle a tout de même pu produire des justificatifs du tribunal de sa ville d'origine attestant que la procédure de divorce est en cours. Néanmoins, la Caf ne les aurait pas acceptés, et la perte de l'ASF dont elle bénéficiait pour ses deux enfants a aggravé sa situation de précarité économique. La situation de cette femme est loin d'être marginale : les cas d'allocataires étrangers sont nombreux⁶⁷ et le traitement de leurs démarches est souvent plus complexe puisqu'il faut pouvoir récupérer les pièces justificatives rapidement alors même que la distance géographique peut constituer un obstacle et que les systèmes judiciaires peuvent fonctionner différemment. Aussi, le délai de quatre mois pour justifier de la mise en marche d'une procédure peut-il être discriminant pour les étrangers.

Des problèmes de compréhension des justificatifs à produire ont pu être la cause d'abandons de droits. Ainsi, sur les 24 allocataires de la catégorie A (ayant perdu leur droit à l'ASF après les quatre premiers mois), six avaient en réalité entamé une procédure judiciaire de fixation de CEEE, mais se sont vus refuser leurs justificatifs. Les imbrications entre les logiques

⁶⁵ Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999, p.36.

⁶⁶ [P7, 47 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf D]

⁶⁷ A titre d'exemple, la proportion d'allocataires étrangers de la Caf de Paris au 31/12/12 était de 23 %, de 11 % dans les Bouches du Rhône, ou encore de 31 % en Seine Saint Denis (source : BCA 2012, citée par la Caisse nationale des allocations familiales).

administrative et judiciaire sont souvent la source d'incompréhensions : la perception de l'ASF au-delà des quatre mois nécessite de nombreux allers-retours entre les services judiciaires et ceux de la Caf, et la nature des pièces à fournir n'est pas toujours claire. Par exemple, une lettre d'un avocat stipulant qu'une procédure de divorce est en cours ne suffit pas, puisqu'il doit mentionner clairement que la procédure vise à demander une CEEE au père.

« Ils demandaient une attestation de mon avocat en disant où ça en était au tribunal. J'ai été voir mon avocat, je leur ai envoyé le papier et tout ça. Ils n'ont pas cherché à comprendre. Ils m'ont renvoyé un papier en demandant encore un papier de mon avocat pour le tribunal, et depuis, plus de nouvelles, plus rien. Ils ont redemandé la même attestation un mois après. Et depuis ils m'ont dit qu'ils me coupaient l'ASF. En disant qu'il faut une ordonnance du tribunal. Je ne l'ai pas l'ordonnance du tribunal, on n'est pas encore passé. »

[P23, 30 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf C]

Les entretiens effectués auprès des techniciens montrent que ce type d'erreurs est fréquent : ici, il peut en effet s'agir d'un manque de précision de la part de l'avocat.

« J'ai été au tribunal pour retirer un dossier de séparation, j'ai acheté le petit timbre fiscal qu'il faut pour entamer une démarche, et j'ai envoyé le tout à la Caf en disant : "Voilà ça y est j'entame les démarches, voici tout le dossier complété, je suis en attente." [...] J'ai pas eu de réponse. J'ai pas eu non plus d'argent versé au-delà des quatre mois qui étaient indiqués. »

[P21, groupe A, adjointe administrative, 1 enfant, Caf C]

Cette allocataire a renvoyé à sa caisse le mauvais justificatif puisque, d'un point de vue légal, le retrait d'un dossier et l'achat d'un timbre fiscal ne prouvent pas que le dossier a bien été déposé au tribunal.

« Donc à partir de décembre, ils m'ont demandé de faire une requête au tribunal pour demander une CEEE. Chose qu'on a faite forcément puisque c'est obligatoire. [...] J'ai envoyé une photocopie de ma convocation, mais je n'ai pas encore reçu le jugement. Depuis décembre je touche plus rien. »

[P33, 40 ans, groupe A, assistante maternelle, 4 enfants, Caf B]

« La Caf j'ai juste donné une attestation de l'avocat comme quoi c'est en cours. [...] Ils m'ont envoyé un courrier comme quoi je devais présenter mon jugement. »

[P42, 31 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 1 enfant, Caf A]

Ici, le justificatif qu'a envoyé cette femme n'a pas été accepté puisque l'attestation de son avocat ne précisait pas que la requête déposée visait à faire fixer une CEEE.

La difficulté de répondre aux obligations liées à l'ASF peut ainsi être à l'origine d'une forme de non-recours, et ce, d'autant plus que la réglementation de la prestation est encore plus complexe pour les bénéficiaires du RSA.

1.3 – Une prestation complexe qui requiert des compétences spécifiques

Comme le souligne Anne-Laure Garcia dans son ouvrage *Mères seules*⁶⁸, la compétence est bien souvent une condition à l'obtention d'aides publiques. Elle retrace le parcours d'une mère qui « se considère comme incapable de réussir par elle-même les démarches administratives », et qui fait appel à la solidarité familiale pour l'accompagner vers l'accès aux droits. Si la famille peut représenter une aide déterminante pour l'obtention d'une prestation, la majorité des mères rencontrées au cours de l'étude ont traversé seules séparations et démarches : onze femmes sur quarante-six ont bénéficié de l'aide morale ou financière de leur entourage ; vingt-quatre femmes sont suivies par des travailleurs sociaux, témoignant bien de la concentration de problèmes économiques et sociaux dont elles pâtissent. Vingt-cinq n'ont pas d'emploi, trois sont à temps partiel. Les bénéficiaires du RSA faiblement dotées en capitaux économiques et culturels doivent composer avec un système d'attribution de l'ASF encore plus complexe, augmentant le risque de non-recours.

1.3.1 – L'automatisme de l'ASF pour les bénéficiaires du RSA : objet de nombreuses incompréhensions

Afin de comprendre le non-recours à l'ASF au-delà des quatre premiers mois, le cahier des charges de l'étude prévoyait de porter une attention particulière au non recours des bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active. En effet, l'étude a montré que les dispositions légales liées au RSA ne sont pas toujours bien comprises par la population, ce qui peut être à l'origine d'une forme d'abandon. Plusieurs spécificités du dispositif peuvent en effet être difficiles à assimiler.

La perception automatique

Un allocataire de RSA déclarant une séparation sans participation financière de l'autre parent (par exemple, à l'occasion de sa déclaration de situation trimestrielle) bénéficie automatiquement de l'Allocation de Soutien Familial. Le délai de quatre mois pour entamer une démarche de fixation de CEEE s'enclenche aussitôt. Il faut que l'allocataire vérifie le détail de ses prestations, ou prenne bien garde aux courriers envoyés par sa Caf dans les mois qui suivent cette déclaration pour comprendre le principe de cette aide et pouvoir entamer une démarche dans le délai imparti. Le risque de voir le délai de quatre mois écoulé sans s'en rendre compte est plus important encore que lorsqu'une demande d'ASF a été faite volontairement. Ceci explique sans doute pourquoi deux des vingt-cinq femmes titulaires du RSA rencontrées à l'occasion de l'étude n'étaient pas au courant qu'elles percevaient cette prestation. Mme B. par exemple, suivie par un assistant social de secteur, avait une connaissance très limitée de l'ASF avant l'entretien :

⁶⁸ Anne-Laure Garcia, *Mères seules. Action publique et identité familiale*, Rennes, PU Rennes, 2013, pp. 140-142.

« J'ai reçu un courrier, mais je ne savais pas ce qu'il fallait faire, c'est lui [l'assistant social] qui faisait les papiers. »

[P11, 37 ans, groupe C, RSA, sans emploi, 3 enfants, Caf D]

La subsidiarité du RSA : incompréhensions sur le montant perçu

Le caractère subsidiaire du RSA a pour conséquence une diminution du montant du RSA à hauteur de celui de l'ASF. Ce principe induit de fortes incompréhensions sur le montant des aides perçues. Ainsi, une mère allocataire du RSA qui se voit attribuer l'ASF après une séparation peut éprouver des difficultés à comprendre le détail de ses prestations : en regardant son relevé de prestations, elle verrait une allocation supplémentaire de 95 euros si elle a un enfant, mais verrait également le montant de son RSA diminuer de 95 euros. Elle peut ainsi penser que l'ASF ne lui apporte rien de supplémentaire, et qu'il est inutile de répondre aux injonctions à entamer une procédure de fixation de CEEE. Ce paradoxe a pu être soulevé, à l'occasion des monographies, par un responsable d'unité de Caf qui comprend la difficulté de dissocier l'ASF du RSA : « *Au total, elle aura la même somme, elle ne se rend pas compte dans le versement* ». Ce fut par exemple le cas de Mme S. qui avait eu recours au RSA et à l'ASF avec l'aide de son assistante sociale :

« En fait moi je fais pas attention, je sais que je touchais 900 euros et quelques. [...] Ils ont marqué "retenue", ils ont retenu un certain montant, mais je sais pas encore pourquoi. »

[P46, 29 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf D]

D'autre part, cet extrait d'entretien montre la tendance des allocataires bénéficiant d'autres prestations que l'ASF à penser l'ensemble des aides perçues chaque mois de façon globale, renforçant le risque de confusion.

L'obligation de faire valoir ses droits à CEEE

En raison de son caractère subsidiaire, la perception de l'ASF dans le cadre du RSA s'accompagne d'une obligation à faire valoir ses droits à CEEE. Ainsi, une allocataire qui n'aurait pas demandé de contribution financière au père de son enfant verrait une imputation de son RSA du montant d'une ASF par mois (cf. Partie 1 – 1.1.1).

« Au début ils me gardaient 87 euros pour la dernière, parce que je ne l'avais pas poursuivi : il habite au Maroc, j'ai plus de nouvelles, donc poursuivre quelqu'un dont j'ai pas de nouvelles... Ils m'ont dit : "Mais si vous êtes obligée". Donc j'ai été voir mon avocate, on doit passer aujourd'hui au tribunal (...) Ils me faisaient une retenue sur mon RSA. Il faut savoir qu'ils les enlèvent quand même du RSA, et c'est pas qu'ils la versent pas, encore c'est une chose... Mais qu'ils déduisent du RSA. C'est vraiment une punition du fait que vous n'avez pas poursuivi. »

[P28, 36 ans, groupe C, RSA, sans emploi, 5 enfants, Caf B]

« *Moi au début je ne voulais pas toucher l'ASF car on m'avait dit que de toute façon on se retournerait contre monsieur si jamais il ne voulait pas payer. Actuellement il ne veut pas payer car il ne travaille pas, il n'a pas un boulot sûr, je savais que s'il avait l'argent il paierait s'il n'avait pas d'argent il ne paierait pas. Mais c'est obligatoire vu que je touche le RSA, je suis obligée de le faire faire.* »

[P36, 32 ans, groupe B, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf A]

Ainsi, les bénéficiaires du RSA risquent davantage de mal comprendre les démarches qui leur sont demandées. En plus des confusions dues au mécanisme de la prestation, le sens de l'Allocation de Soutien Familial est altéré et le recours à la justice peut être interprété comme « imposé » par la Caf (cf. Partie 2 - 1.1.3).

1.3.2 – Le non-recours à la dispense de fixation de CEEE

Enfin, les entretiens avec les allocataires ainsi que l'éclairage apporté par les techniciens des Caf en charge de l'ASF ont fait émerger une zone de flou autour de la question de la dispense de démarche judiciaire. Car si la plupart des mères rencontrées lors de l'étude ont de faibles moyens financiers, c'est également souvent le cas de leurs ex-conjoints. Plusieurs d'entre elles se retrouvent ainsi confrontées à un arbitrage à opérer entre la demande de la Caf visant à faire fixer une Contribution à l'Education et à l'Entretien de l'Enfant, et la volonté de ne pas nuire au père soit parce qu'il est en recherche d'un emploi, soit parce qu'il participe ponctuellement aux frais dès qu'il en a les moyens.

La réglementation prévoit plusieurs dispositions qui prennent en compte l'incapacité temporaire de certains pères à verser une CEEE pour leur(s) enfant(s) :

- Lorsqu'une procédure de fixation de CEEE est engagée devant un Juge aux Affaires Familiales, ce dernier a plusieurs moyens de statuer : il peut observer l'impécuniosité du débiteur d'aliments, qui en raison de ses faibles revenus n'aura aucune CEEE à verser ; il peut encore décider de fixer une pension, mais de ne faire appliquer le jugement que quand le débiteur aura des revenus supérieurs ; il peut enfin fixer une très faible pension, calculée en fonction d'un « reste à vivre » suffisant, comme le suggère le barème indicatif des pensions alimentaires (cf. Partie 1 - 2.1.1).
- Au moment de la demande d'ASF, le technicien en charge du traitement de la demande doit vérifier la situation du débiteur à l'aide des outils à disposition (cf. Partie 1 - 1.2.2), et notamment le Répertoire National des Bénéficiaires : si celui-ci est titulaire du RSA, de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), ou de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH), il doit être déclaré « hors d'état », et la créancière dispensée d'entamer une démarche pour faire fixer une CEEE. Les entretiens auprès d'agents des Caf ont toutefois montré que cette vérification préalable n'était pas opérée dans toutes les Caf.
- Le créancier bénéficie automatiquement de l'ASF dans un premier temps, puis doit entamer une procédure en fixation de CEEE. Il peut faire une demande de dispense de fixation de CEEE s'il dispose d'éléments tendant à démontrer que le parent peut être considéré comme « hors d'état ».

Pourtant, le manque de moyens du père a souvent été invoqué par les allocataires pour expliquer leur non-recours à l'ASF au-delà des quatre premiers mois.

« Je sais que son père est en galère, il m'a marqué sur un papier comme quoi il va payer s'il trouve un travail. »

[P17, 29 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 1 enfant, Caf C]

« On avait le commerce tous les deux il s'est retrouvé au RSA, même si je savais que ça pouvait être payé par la Caf la CEEE, comme les relations elles étaient tendues et un peu compliquées, j'ai préféré ne pas faire de démarches. »

[P32, 34 ans, groupe A, commerçante, 1 enfant, Caf B]

« S'il avait les moyens, il s'en occuperait. [...] Depuis qu'elle est née jusqu'à aujourd'hui il s'en occupe. Mais quand il en a pas, je peux pas lui dire : "Il faut donner", il n'en a pas, il n'en a pas. »

[P45, 38 ans, groupe A, garde d'enfants, 1 enfant, Caf D]

On peut ainsi s'interroger sur l'information qui leur est faite quant à la possibilité de demander une dispense de fixation de CEEE par le juge, ou de faire reconnaître le père comme hors d'état par la Caf. Pour ces femmes, la seule proposition qui leur est faite est de demander une CEEE. Un technicien en charge de l'ASF dans une Caf remarquait à ce sujet la difficulté d'inciter ces femmes à entamer tout de même une procédure qui leur semble vaine :

« Cela peut paraître surprenant pour l'allocataire de devoir engager une procédure alors qu'il pense que l'autre parent n'a pas les moyens de participer à l'entretien des enfants. Il ne voit pas les conséquences sur le droit ASF, il n'envisage pas que le droit ASF peut s'arrêter parce que la situation d'insolvabilité du débiteur n'entre pas dans la catégorie de « hors d'état » prévu par la législation, et qu'on risque de lui réclamer des indus si le débiteur est redevenu solvable. »

[Technicien ASF – Caf B]

Si le cadre légal complexe de la prestation constitue un premier obstacle au recours à l'ASF, l'obligation d'entamer une démarche en fixation de CEEE qui lui est liée est bien souvent source d'abandon.

2 – La démarche de fixation de CEEE : un frein au recours à l'ASF

L'étude auprès des allocataires et des professionnels des Caf en charge de l'ASF a permis de désigner la complexité de cette prestation comme l'une des causes de son non-recours. Toutefois, les entretiens ont également montré que le non-recours à l'ASF est souvent induit par un non-recours au droit à obligation alimentaire. Aussi est-il nécessaire de s'interroger sur les déterminants du recours et du non-recours à une démarche de fixation de Contribution à l'Education et l'Entretien de l'Enfant.

2.1 – La médiation familiale, l'échec de la tentative de déjudiciarisation de la CEEE

La médiation familiale a été intégrée comme un dispositif d'accompagnement à l'Allocation de Soutien Familial, comme une façon de faire fixer une CEEE « à l'amiable », en prenant en compte les deux parents, et en privilégiant l'élaboration conjointe d'un accord. En théorie, cet outil était censé répondre à plusieurs constats : en plus de l'idée qu'une pension fixée au terme d'une médiation aurait plus de chances d'être approuvée et donc payée par le parent débiteur (dans un contexte où 40 % des pensions ne sont pas payées), il s'agissait également de désengorger les tribunaux voyant les demandes de fixation de CEEE en lien avec l'ASF se multiplier (cf. Partie 1 -2.2.1). Introduite dans le dispositif d'Allocation de Soutien Familial par la lettre circulaire n°2007-093 du 4 juillet 2007, la médiation familiale donne la possibilité au bénéficiaire de l'ASF de continuer à percevoir cette aide le temps qu'un accord soit trouvé en médiation.

2.1.1 – Un dispositif mal connu et mal compris, très peu utilisé

Existant en France depuis 1992, la médiation familiale n'est pourtant que très peu utilisée par les couples en instance de séparation. Les études ont montré que ce dispositif était plutôt utilisé par des usagers fortement dotés en capitaux (culturel, social et économique)⁶⁹. En raison de leurs caractéristiques sociologiques, les mères isolées rencontrées dans le cadre de cette étude ne correspondent pas au profil type se dirigeant spontanément vers la médiation familiale.

Le dispositif d'enquête prévu au départ prévoyait de rencontrer autant de femmes entrées en médiation, ayant choisi la voie judiciaire et ayant perdu leurs droits à l'ASF. La réalité des pratiques n'a pas permis de respecter ces proportions. Ainsi, seules deux femmes étaient en cours de médiation, et deux avaient eu l'expérience d'une séance d'information préalable avant de s'orienter vers la voie judiciaire. Les autres entretiens ont toutefois permis de faire ressortir des pistes éclairant le non-recours à la médiation afin de faire fixer une contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant.

Globalement, sur les 46 entretiens réalisés, peu d'allocataires ont été informées de la possibilité d'entamer une médiation familiale.

⁶⁹ Aristat, « Le non-recours à la médiation familiale. Le point de vue des usagers – Etude exploratoire », rapport pour la Cnaf, mars 2013.

Encore peu connue en France, la médiation familiale est souvent associée à une forme de « thérapie de couple », censée réconcilier le couple conjugal. Ainsi, cette femme a finalement opté pour une médiation familiale, bien que réticente au départ. Elle considérait en effet qu'elle avait déjà cherché la réconciliation en thérapie de couple :

« A la mairie [de l'arrondissement], il y a des avocats qu'on peut voir sur conseil, gratuitement, eux aussi ils m'avaient parlée de la médiation. En fait j'étais allée les voir en été, ils m'avaient dit : "Essayez la médiation". Avant qu'on se sépare, il y avait déjà eu une thérapie de couple, j'avais tout épluché... »

[P44, 30 ans, groupe C, RSA, vendeuse, 1 enfant, Caf D]

Là encore, la médiation est considérée comme contradictoire avec une séparation pour faute, et par extension donc, avec la certitude de la décision des conjoints :

« Il ne nous l'a pas proposé le juge. Je pense que comme c'était un divorce pour faute... Elle voyait qu'on était parti, dès le début elle nous a demandé si on voulait vraiment divorcer, c'était affirmatif, lui aussi. Je pense que de là elle s'est dit : "Ils savent ce qu'ils veulent". Mon avocat m'avait prévenu qu'elle n'allait pas nous le proposer. »

[P19, 46 ans, groupe C, attachée de clientèle, 4 enfants, Caf C]

Ce dispositif n'est pas pensé comme une façon de s'assurer l'adhésion du père aux accords encadrant la garde, le droit de visite et la CEEE, mais comme un risque de voir plus facilement le père se dérober à son engagement de participer à l'éducation et l'entretien de l'enfant. Ce dernier extrait d'entretien montre à ce propos l'ignorance de la possibilité de faire homologuer les accords conclus en médiation par un Juge aux Affaires Familiales.

2.1.2 – Des expériences insatisfaisantes

Quatre expériences de médiation familiale ont ainsi pu être observées dans la phase 2 de l'étude. Si elles diffèrent par leur durée, par les facteurs incitatifs, et par leur dénouement, elles ont toutes constitué une expérience insatisfaisante pour la mère.

Quatre expériences de médiation

	Mme B., 30 ans, groupe A	Mme T., 32 ans, groupe B	Mme B., 47 ans, groupe C	Mme R., 30 ans, groupe C
Incitations	Proposé par une association au tribunal	Perception ASF (manque de moyens du père)	Eviter la séparation	Réticence du père à recourir à la justice
Entente au sein du couple	Mauvaises relations	Entente cordiale	Très mauvaise	Mauvaises relations
Durée de la MF	Une séance	En cours depuis un an et demi	Une séance	Six mois (huit séances)
Accords ?	Le père doit donner 30 €/mois pour la cantine en attendant le jugement	Aucun accord	Le père doit payer 200 € de pension et prendre en charge le loyer	Aucun accord
Echec ?	Non-respect de l'accord	Le père est finalement déclaré hors d'état.	Malgré son engagement, il ne le fait pas.	Les séances ne permettent d'aborder que la garde du week-end.

Les deux médiations qui n'ont duré que le temps d'une séance se sont soldées par un échec puisque les pères ont été conciliants en présence du médiateur, mais n'ont pas respecté l'accord ensuite :

« Avant de faire la procédure je suis passée par une médiation. J'ai demandé la médiation de la Caf et je me suis dit je vais essayer quand même de voir, pour éviter la séparation pour les enfants et tout ça, pour avoir un truc à l'amiable. Elle nous a convoqués les deux, il est venu avec moi devant elle [...] j'étais allée la voir d'abord la première fois toute seule, et c'est là que je lui ai expliqué le problème. J'ai dit je ne veux pas demander pour l'instant le divorce, parce que je pense aux enfants, c'est un traumatisme, surtout pour le petit qui tient beaucoup à son père. J'essayais de voir un peu s'il allait changer, se rendre compte de ce qu'il fait. C'est là que je lui ai dit : "Tu pars comme ça tu vas voir un peu", pour qu'il ne dépende pas de moi. [...] Et la dame, elle lui a dit : "Ce que vous faites c'est pas bien, il faut assumer la charge des enfants, la famille, la femme", et il a dit : "Oui je vais le faire". Et après il a dit qu'il revenait mais pas ce jour-là, après un mois. Elle lui a demandé pourquoi, il a dit qu'il allait voir sa mère à l'étranger parce que pour lui c'est sa mère avant tout le monde. Elle lui a dit : "Non c'est pas normal, c'est les enfants avant la mère et avant tout le monde"... Elle lui a dit : "Voilà, il faut qu'elle entame une procédure, est-ce que vous voulez une conciliation ?" Il a dit oui et elle lui a fait signer un paperboard, disant qu'il allait payer en septembre 200 euros et après qu'il gère pour le loyer. Il l'a dit mais il ne l'a pas fait. Il est rentré, je lui ai demandé : "Est-ce que tu vas

appliquer ça ?", Il m'a dit : "Je vais voir", je lui ai dit : "Si tu vas voir tu sors" parce qu'il m'a fait le coup plusieurs fois. »

[P43, 47 ans, groupe C, accueil-standardiste, 3 enfants, Caf D]

Pour cette femme qui voyait dans le dispositif un moyen d'éviter le divorce, ou du moins d'en atténuer la difficulté émotionnelle, le non-respect de l'accord signé en médiation a débouché sur la séparation effective.

Les deux autres cas de médiation ont été plus durables, mais n'ont pas abouti à la conclusion d'accords entre les parents. Mme T. a fait le choix de la médiation familiale pour continuer de percevoir l'Allocation de Soutien Familial sans entamer de procédure contre le père qui travaille en intérim et n'a que des revenus faibles et inconstants. Ainsi, depuis un an et demi au moment de l'entretien, les ex-conjoints se rendent en séance de médiation une fois par trimestre, et en ressortent avec un justificatif du professionnel.

« Moi au début je ne voulais pas toucher l'ASF car on m'avait dit que de toute façon on se retournerait contre monsieur si jamais il ne voulait pas payer. Actuellement il ne veut pas payer car il ne travaille pas, il n'a pas un boulot sûr, je savais que s'il avait l'argent il paierait s'il n'avait pas d'argent il ne paierait pas. Mais c'est obligatoire vu que je touche le RSA, je suis obligée de le faire faire. [...] Comme monsieur n'a pas de situation, on y va tous les trois mois et elle, elle envoie bien le courrier. [...] Je lui ai expliqué, je lui ai toujours dit que je ne voulais pas mais que j'étais obligée car, pour le RSA, c'était hors de question qu'on me le déduise. Bon après je vois bien que ce n'est pas si obligatoire que ça que monsieur soit à côté de moi. Moi je fais les démarches avec la médiation familiale, après c'est lui [le médiateur] qui se débrouille. Mais bon il est toujours venu donc... Ca dure 1 h 30. »

[P36, 32 ans, groupe B, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf A]

Au moment de la phase d'entretiens avec les agents de Caf, le dossier de Mme T. allait changer de statut puisqu'une démarche était en cours pour classer le débiteur hors d'état.

Mme R., l'échec d'une médiation familiale visant à s'entendre sur un accord

Enfin, Mme R., mère d'un jeune enfant, est également en cours de médiation depuis plus de six mois : son exemple traduit une utilisation du dispositif concordant avec les objectifs des Pouvoirs Publics lors de sa mise en place.

« Au départ, l'idée de la médiation c'était de créer un espace de dialogue constructif où on pose des accords, et on se présente devant le juge avec des accords préétablis et où c'est pas un avocat + un avocat qui imposent des choses. Lui, c'est ce qu'il ne supportait pas, il me disait : "Tu vas me retirer la garde de ma fille". [...] Pour sa première fille, ils ne sont pas passés devant un juge et il ne veut absolument pas passer devant un juge. Il dit que c'est que je l'attaque en justice, il ne comprend pas qu'on puisse passer devant un juge sans que ce soit une attaque mais simplement pour régler les choses pour son enfant. [...] On m'avait conseillé de la faire fine, en espaçant les

choses dans le temps, en essayant de le rendre le plus possible acteur parce qu'il avait un profil un peu parano et agressif, pour pas que ce soit quelque chose d'attaquant. »

La médiation est ici un moyen d'élaborer conjointement un accord en évitant de provoquer la colère de son ex-conjoint, très réticent à la justice et au « *profil psychologique assez instable* » après plusieurs dépressions. Sur les conseils de ses proches (un couple d'amis ainsi que sa mère avaient opté pour une médiation familiale au moment de leur séparation) et d'avocats, elle s'engage ainsi dans des séances mensuelles de médiation. Mais, au moment de l'entretien, après huit séances, les accords n'ont pas suffisamment avancé à son goût :

« On n'a toujours pas de pension, on en est juste, pour vous dire les médiations qui durent 1 h 30, c'est pour fixer les week-ends du mois où il va prendre la petite, et là on en est juste aux vacances scolaires. Donc ça n'avance pas concrètement. [...] Moi j'étais écœurée, en me disant que la médiation c'était pour aboutir à ça... Non merci. Vivement le juge. »

Finalement, Mme R. préfère avoir recours à la justice pour protéger son enfant :

« Il ne voulait pas passer par le juge, et étant donné qu'on avait zéro communication, j'avais besoin de savoir comment on s'organisait autour de la garde de notre fille, parce que régulièrement il fait des menaces disant que je suis dangereuse pour notre fille, qu'il va reprendre la garde. Il y a des trucs complètement irrationnels. Donc moi j'ai besoin d'avoir un truc fixe, sur papier, un cadre, et pas me retrouver avec quelqu'un... Quand il est parti en juillet dernier, j'ai quand même reçu une main courante disant que je l'empêchais de voir sa fille, c'était faux. Moi ça me fait un peu flipper. Donc après, qu'il soit en colère, que ce soit pourri comme relation, les deux ans qui suivent une rupture... J'accepte. Mais je préfère protéger l'enfant, être dans un cadre le plus possible législatif quoi. »

[P44, 30 ans, groupe C, RSA, vendeuse, 1 enfant, Caf D]

Le cas de Mme R. en témoigne, l'appréhension de l'institution judiciaire peut freiner la démarche de fixation de CEEE. Si cette allocataire a finalement opté pour la justice, d'autres mères rencontrées pendant l'enquête n'ont pas souhaité y recourir.

2.2 – Un recours freiné par les représentations de la justice

Parmi les 46 femmes rencontrées, six n'ont pas entamé de démarche de fixation de CEEE *via* la justice, ou ont temporisé dans cette démarche par crainte des effets induits par une procédure judiciaire.

2.2.1 – Une institution sacralisée et perçue comme répressive

Le choix de faire fixer une CEEE par un Juge aux Affaires Familiales est bien souvent freiné par les représentations des allocataires de l'institution judiciaire. Si le juge est perçu comme détenteur d'un pouvoir symbolique important (« *le petit ne l'a pas mal pris car c'est Madame le Juge* »⁷⁰), le caractère punitif de sa fonction a souvent été mentionné par les enquêtées. Ainsi, les entretiens ont fait émerger un champ lexical autour de la distance, de la crainte et du caractère sacré de l'institution:

« *Ça ne m'intéressait pas de poursuivre mon ex-conjoint.* »
[P32, 34 ans, groupe A, commerçante, 1 enfant, Caf B]

« *Ils me l'ont enlevée parce que je ne pouvais pas le poursuivre.* »
[P28, 36 ans, groupe C, RSA, sans emploi, 5 enfants, Caf B]

« *C'est vrai que je n'avais pas envie d'aller jusqu'au juge.* »
[P36, 32 ans, groupe B, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf A]

« *Je ne vais pas le trainer au tribunal...* »
[P45, 38 ans, groupe A, garde d'enfants, 1 enfant, Caf D]

« *Après on va dire au pays que j'ai trainé le père en justice pour de l'argent.* »
[P8, 35 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 1 enfant, Caf D]

« *J'ai dit à la dame de la Caf : "Moi quand j'ai fait le petit, je suis pas venue ici pour faire les autorisations, faire un procès".* »
[P17, 29 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 1 enfant, Caf C]

L'emploi de ces termes montre le hiatus entre la procédure en question et les représentations que ces allocataires s'en font. Alors qu'il s'agit de donner un cadre légal à la répartition de la charge de l'enfant, le lexique employé renvoie au contentieux et place le père en position d'« accusé » tandis que la mère serait la « plaignante », un rôle que ces non-recourantes ne veulent pas endosser. Plutôt que de représenter une démarche pour l'enfant, la demande de CEEE s'apparente pour elles à une sanction contre le père avant tout. De la même façon, une enquête remarque que le passage au tribunal est souvent vécu comme une violence symbolique pour les pères : « *ils ont le sentiment d'être les victimes de manœuvres de leur ex-femme ou de l'institution judiciaire, et se sentent accusés d'être de mauvais pères qui ne voudraient ou ne pourraient pas payer pour leurs enfants* »⁷¹.

⁷⁰ [P16, 36 ans, groupe C, employée foyer pour personnes handicapées, 1 enfant, Caf C]

⁷¹ Le Collectif Onze, *Au tribunal des couples. Enquête sur des affaires familiales*, Paris, Odile Jacob, 2013, p. 216.

L'intervention du système judiciaire peut être comparé à un « acte d'institution » au sens où l'entend Pierre Bourdieu : « *L'acte d'institution est un acte de communication mais d'une espèce particulière : il signifie à quelqu'un son identité, mais au sens à la fois où il la lui exprime et la lui impose en l'exprimant à la face de tous (katègoresthai, c'est, à l'origine, accuser publiquement) et en lui notifiant ainsi avec autorité ce qu'il est et ce qu'il a à être* »⁷². Les institutions agissent alors comme des appareils qui transforment un état de désorganisation sociale, d'inexistence sociale dans un ensemble organisé et socialement reconnu. L'intervention du système judiciaire, *via* la mise en place d'un jugement va alors « instituer », c'est-à-dire dicter les codes de conduite à suivre concernant le mode de garde des enfants, le montant de la CEEE, etc. Le recours au système judiciaire peut alors être ressenti comme une forme d'intrusion dans la sphère privée résultant d'une incapacité à gérer les problèmes engendrés par la séparation. Aussi, les représentations de la justice participent à l'explication du non-recours au système judiciaire. Parmi les entretiens recueillis, l'intervention d'un juge va en effet parfois effrayer, donner un caractère grave à la situation. Les situations suivantes montrent la violence symbolique qui est associée au recours à la justice, et font émerger le fait que le type de relations entretenues au sein du couple parental constitue un facteur déterminant du recours ou du non-recours à la justice.

Les relations sont bonnes et la mère ne veut pas « trainer le père en justice »

Lorsque le niveau de conflictualité est faible, le non recours à la justice est justifié par le souci de ne pas nuire au père, celui-ci n'étant pas perçu comme la source de ses problèmes. La démarche n'est pas envisagée car elle est jugée inutile au regard de la confiance accordée au père afin qu'il prenne en charge ses responsabilités dès que sa situation se sera stabilisée.

« *J'ai dit à la Caf que je ne faisais pas de trucs comme ça, le jugement et tout ça. Lui il est déjà en galère, il n'a pas de domicile fixe et tout. [...] J'ai dit à la dame de la Caf : "Moi quand j'ai fait le petit, je suis pas venue ici pour faire les autorisations, faire un procès". Je sais que son père est en galère, il m'a marqué un papier comme quoi il va payer s'il trouve un travail.* »

Ici, la situation de son ex-conjoint l'empêche de lui « faire un procès », et Mme K. accorde davantage d'importance à la relation qu'il entretient avec son fils :

« *Bien sûr, qu'il voit son fils, qu'il l'aide, qu'il l'aide même pour les études et tout ça. C'est pas une question d'argent, l'essentiel c'est que le petit soit bien. Ils s'entendent très bien même s'ils ne sont pas ensemble.* »

[P17, 29 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 1 enfant, Caf C]

Pour Mme Q. c'est une façon de protéger son ex-conjoint que de ne pas le « poursuivre » pour une CEEE. Le couple gérait un commerce ensemble avant la séparation, et la fin de la vie conjugale s'est accompagnée d'une perte d'emploi pour le père. Mme Q. décide alors de ne pas avoir recours à son droit à l'obligation alimentaire afin de ne pas accentuer les dépenses de son ancien compagnon, qui, suite à la rupture, s'est retrouvé au RSA.

⁷² Bourdieu Pierre, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 43, juin 1982, pp. 58-63.

« *Moi ça ne m'intéressait pas de poursuivre mon ex-conjoint. [...] Lui c'est quelqu'un qui travaille avec moi, il s'est retrouvé sans plus travailler, sans rien. Je ne me voyais pas en plus lui demander une pension même si je savais que ça allait être payé par la Caf, ça ne m'intéressait pas. [...] Au fond la première idée c'est que je ne voulais pas de conflits, la deuxième c'est que je pense que, voilà, c'est pas parce qu'on m'aurait donné que ça aurait changé la face du monde, c'est 50 euros⁷³, c'est rien du tout. Ça ne va pas super loin non plus.* »

[P32, 34 ans, groupe A, commerçante, 1 enfant, Caf B]

Mme T., qui a choisi la médiation pour éviter une procédure judiciaire, s'est finalement détournée de cette voie, considérant comme suffisant l'accord amiable qu'ils avaient mis en place de façon tacite pour réguler le droit de garde et la participation financière :

« *C'est vrai que je n'avais pas envie d'aller jusqu'au juge, car à l'époque on m'avait dit d'y aller, parce que, voilà, il fallait la garde, et quand j'ai commencé à me séparer, le papa la prenait régulièrement. [...] C'est pour éviter le juge car au début quand on s'est séparé, même si moi je n'ai pas accepté la séparation, avant tout c'était mes enfants. Je ne voulais pas me prendre la tête pour ça et envoyer mon ex-mari..., surtout qu'au moment de la séparation il prenait régulièrement la grande. Je veux dire, il y a eu une période où il travaillait, il nous donnait de l'argent quand même.* »

[P36, 32 ans, groupe B, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf A]

Ce parcours témoigne du sens accordé à la justice dans l'encadrement d'une séparation : ici la justice est perçue comme un moyen de trancher un conflit, et non comme un outil pour entériner une décision commune.

Des relations conflictuelles : composer avec les réticences du père

Au contraire, un niveau de conflictualité trop fort peut également représenter un frein au recours à la justice pour fixer le cadre de la séparation. C'est alors la crainte de voir les relations se détériorer encore davantage, crainte qui peut prendre la forme de menaces du père, qui prend le dessus. C'est le cas de trois des allocataires rencontrées lors de l'étude.

« *Moi j'ai fait ça sans que mon fils il sache rien. [...] Il a dit : "Tu sais papa qu'il a des problèmes, c'est pour ça qu'il est parti. Et là maintenant si tu vas au tribunal tu vas encore ajouter des problèmes". [...] Après comme mon fils il m'a dit, et moi j'ai peur de mon fils parce qu'il a crié, il a dit "si tu fais ça, je vais partir", alors j'ai laissé.* »

[P1, 50 ans, groupe A, RSA, aide ménagère, 1 enfant, Caf D]

⁷³ Cette femme, qui n'a perçu l'ASF que quelques mois à la suite de sa séparation, minimise le montant de l'ASF, sans doute afin de mettre en avant son caractère dérisoire en comparaison des répercussions que l'engagement d'une procédure auraient sur ses relations avec son ex-conjoint.

Le conflit avec l'ex-conjoint s'incarne ici dans ses relations avec son fils de 17 ans qui s'occupe habituellement des démarches de sa mère analphabète : il est le seul à entretenir des relations avec son père qui rencontre par ailleurs des problèmes avec la justice, qu'il cherche à protéger en n'incitant pas sa mère à faire valoir son droit d'obligation alimentaire.

Il peut également s'agir du souhait de ne pas détériorer les relations entre le père et l'enfant comme c'est le cas pour cette femme qui, plus de deux ans après avoir perdu son droit à l'ASF par crainte des menaces de son ex-conjoint, souhaite aujourd'hui recourir à un Juge aux Affaires Familiales. Cet exemple témoigne également du décalage qu'il peut y avoir entre le délai de quatre mois laissé aux allocataires pour engager une procédure de fixation de CEEE et le temps nécessaire pour dépasser les appréhensions et prendre la décision.

« A l'époque je n'étais pas prête d'entamer des démarches auprès d'un juge, le père me disait : "Si tu m'envoies voir le juge je ne vois plus mon fils". [...] J'étais pas prête d'aller devant le juge, j'ai peur qu'il m'enquiquine mais bon, c'est un mauvais moment à passer. »

[P15, 41 ans, groupe A, aide soignante, 1 enfant, Caf C]

Les représentations d'une répartition différenciée des rôles de pères et de mères

Enfin, pour certaines non-recourantes, la démarche de fixation de CEEE n'est pas tant perçue comme un soutien à l'enfant que comme un rapport de forces au sein du couple conjugal. Nous avons pu observer que, dans certains milieux, la mère n'ose pas recourir à la justice de peur que ce soit « mal vu ». Cela peut se référer à une forme de honte sociale :

« C'est sûr que si ça ne dépendait que de moi, je l'aurais fait depuis, mais après on pense beaucoup à la famille, aux parents, aux enfants, à beaucoup de choses. C'est très mal vu si ça vient de la femme. Comme je suis seule, c'est comme si d'un seul coup je voulais faire un revirement, alors que ce n'est pas ça. Ce n'est pas moi qui ai demandé le divorce. C'est lui qui a fait le choix d'aller ailleurs. »

[P20, 31 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf C]

Par ailleurs, il est courant d'après les agents des Caf rencontrés de voir le facteur culturel rentrer en compte :

« Il y a beaucoup de personnes de nationalité étrangère, notamment les pays d'Afrique, où avoir un enfant qui n'est pas reconnu c'est terrible. Ce qui fait que les pères vont donner leur nom et reconnaître l'enfant assez facilement, mais par contre pour eux après c'est tout. Du coup les mères disent : "Non, je lui demande pas, je ne l'ai jamais connu, je ne sais pas où il habite". C'est culturel, le père a certes reconnu l'enfant, mais la mère derrière ne lui demande rien parce qu'elle estime ne rien avoir à lui demander. Donc c'est tous ceux-là aussi qu'on perd et qui ne font pas de poursuite derrière je pense. Et il y en a beaucoup quand même. Et il y a beaucoup de pères « sans-papiers. »

[Entretien exploratoire Caf]

« Avec les familles africaines, les pères participent car ils ne conçoivent pas la CEEE comme donnant de l'argent à la maman. Par contre ils font des courses, ils habillent les enfants... Sauf que là on va demander à la maman de chiffrer la CEEE, c'est pas évident. »

[Responsable d'unité – Caf D]

Ces remarques ont pu être confirmées au cours des entretiens :

« Chez moi, on ne porte pas plainte contre les parents, c'est pas nos coutumes. On ne va pas en justice contre celui qui a fait un enfant, même si il donne qu'un euro. Après on va dire au pays que j'ai trainé le père en justice pour de l'argent. [...] Lui il a peur que tous les enfants qu'il a au pays vont réclamer de l'argent après, si moi je lui fais payer une pension. »

[P8, 35 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 1 enfant, Caf D]

La question de la participation en nature est ici essentielle puisqu'elle est souvent irrégulière et difficilement quantifiable. Mme S., réfugiée bénéficiaire du RSA, répond aux demandes de sa Caisse d'allocations familiales visant à demander une CEEE au père de son deuxième enfant et entreprend une démarche judiciaire. Au moment de l'entretien, le juge venait de statuer sur une pension de 80 euros par mois. Auparavant, le père (avec qui elle n'a jamais été en couple mais qui a tout de même reconnu l'enfant) ne lui versait pas de participation financière mais faisait régulièrement des courses alimentaires (d'une valeur plus importante) qu'il lui apportait. Elle n'aurait pas entamé de procédure judiciaire si la Caf ne l'y avait incitée, et se retrouve en quelque sorte « perdante ».

« Non. Parce qu'il achetait des trucs, pour manger. Juste, il donne pas, c'est quelqu'un qui a du mal à donner. Mais il achète tout. [...] Ça je suis sûre si il donne 80 euros, il ne va plus acheter. »

[P46, 29 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf D]

Ces observations amènent ainsi à s'interroger, à l'inverse, sur les déterminants du recours à la justice pour faire fixer légalement la participation financière du père, et ainsi à mettre en avant les discours de justification du choix de la procédure judiciaire.

2.2.2 – Les déterminants du recours à la justice

Parmi les 46 allocataires rencontrés, 34 ont recouru à un Juge aux Affaires Familiales pour trancher sur le montant d'une CEEE. Parmi les différentes situations, se distinguent les allocataires qui pour divorcer entament une procédure, et par cette occasion font fixer une CEEE, celles qui mettent en avant le cadre protecteur de la justice vis-à-vis de l'enfant et enfin celles qui répondent avant tout aux demandes de la Caf pour maintenir leur droit à l'ASF au-delà des quatre premiers mois.

Les couples mariés : la fixation d'une CEEE induite par le divorce

La quasi-totalité des personnes de notre échantillon, qui étaient mariées avaient divorcé ou étaient en cours de divorce au moment de l'entretien, à l'exception de deux cas à la marge de femmes qui ont préféré rester mariées, soit à cause des pressions de l'autre parent, soit pour ne pas être à l'initiative de l'officialisation d'une séparation, souhaitée par le père.

Pour les couples mariés qui se séparent, le recours à la justice est difficilement contournable : il s'agit pour les ex-conjoints de régulariser leur situation administrative.

Dès lors, le recours à la justice est une forme de non choix. Il est un passage obligé pour mettre une situation juridique à jour.

« *On se sépare comme tout le monde, je ne me vois pas rester madame B.* »
[P11, 37 ans, groupe C, RSA, sans emploi, 3 enfants, Caf D]

A l'occasion de la procédure de divorce, la question du mode de garde des enfants, du droit de visite, et de la contribution financière à l'entretien des enfants est systématiquement abordée. Si les parents ne prennent pas l'initiative d'aborder ce point, les avocats le suggèrent généralement à leurs clients. Le règlement de la question de la contribution financière est donc facilité par la procédure de divorce.

Un cadre légal et contraignant pour protéger l'enfant

Si la procédure judiciaire est *a priori* incontournable pour des couples liés par un contrat de mariage, elle l'est moins pour des personnes vivant en union libre. Toutefois, le choix de la résolution du cadre de la séparation⁷⁴ se porte souvent vers la justice pour ses valeurs rassurantes de légalité, d'autorité, et d'efficacité⁷⁵.

Là où les représentations de la justice peuvent véhiculer l'appréhension (crainte notamment de la réaction du père, de l'effet nocif sur les relations avec l'enfant⁷⁶), elles peuvent aussi être vectrices de vertus protectrices pour s'assurer de la pérennité de l'accord trouvé.

Les travaux fondateurs de Max Weber sur le pouvoir du droit⁷⁷ montrent en quoi l'obéissance à la loi repose sur la croyance dans la légalité des décisions prises selon les procédures en vigueur, et également dans la compétence reconnue de celui qui prend la décision. On retrouve en effet dans les discours recueillis chez les personnes rencontrées cet attachement à la légalité comme une assurance du respect de la règle, et de fait, de ce qui est juste.

⁷⁴ Les couples en union libre pouvant se diriger vers la justice pour régler les modalités du mode de garde, et le montant de la CEEE.

⁷⁵ Pour approfondir cette question du choix de la justice comme mode de résolution des conflits à l'occasion d'une séparation, cf. Aristat, « Le non-recours à la médiation familiale », rapport final pour la Cnaf, mars 2013, pp. 34-40.

⁷⁶ Comme on l'a vu précédemment au chapitre 2.2.1, dans les cas où les relations entre les parents sont conflictuelles à l'extrême (violences conjugales par exemple), ou à l'inverse lorsqu'elles sont très bonnes.

⁷⁷ Max Weber, *Economie et société*, Paris, Uge Poche Pocket (Agora), 411 p. et 425 p.

« Je suis contente d'être passée au tribunal, c'est toujours moi qui ai payé, maintenant on est passé devant le tribunal. [...] La justice pour moi c'est bien, c'est comme ça et c'est pas autrement. La procédure a été rapide, décembre les démarches, et le 14 février on était convoqué, j'ai eu la réponse début mars. »

[P16, 36 ans, groupe C, employée foyer pour personnes handicapées,
1 enfant, Caf C]

« J'avais moyennement confiance dans le papa parce qu'il m'a surprise sur plein de points, je ne m'y attendais pas. Donc j'ai préféré prendre un avocat pour bien fixer les choses. »

[P30, 29 ans, groupe C, congé parental, 2 enfants, Caf B]

« Moi j'ai besoin d'avoir un truc fixe, sur papier, un cadre, et pas me retrouver avec quelqu'un d'imprévisible. Je préfère protéger l'enfant, être dans un cadre le plus possible législatif. »

[P44, 30 ans, groupe C, RSA, vendeuse, 1 enfant, Caf D]

L'intervention de la justice est ici envisagée comme une façon d'entériner les décisions organisationnelles prises dans le cadre de la séparation, dans le respect de la loi, et de s'assurer un recours à l'autorité protectrice en cas de non-respect des engagements pris.

La justice permet également de régler les mésententes au sein des couples : les conjoints les moins disposés à s'entendre admettent, en effet plus spontanément, que le passage en justice est indispensable⁷⁸. L'intervention d'un tiers en cas d'absence de dialogue mais dans lesquelles il s'agit malgré tout de prendre des décisions concernant les enfants, apparaît comme une solution permettant de sortir d'un conflit bilatéral souvent stérile.

« On avait entamé des démarches car c'était assez tendancieux, assez conflictuel. Il n'y avait pas de mariage, mais au niveau de la CEEE, il y a toujours l'un ou l'autre qui dit qu'il faut donner tant... Donc autant que ce soit écrit et que les choses soient faites. »

[P29, groupe A, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf B]

Parmi les entretiens recueillis sur le recours à la justice, des allocataires ont justifié ce choix comme étant une réponse aux demandes de la Caf. Ce sont tout particulièrement les bénéficiaires du RSA qui ont tenu de tels propos.

⁷⁸ Pierre Noreau, « La superposition des conflits : limites de l'institution judiciaire comme espace de résolution », Droit et Société, 40-1998, pp. 585-612.

Répondre aux injonctions de la Caf

La reconstitution des parcours d'allocataires a enfin permis de constater l'effet, induit par les demandes de la Caf, sur le choix de recourir à la justice pour déterminer une Contribution à l'Entretien et l'Education de l'Enfant. Ainsi, si plusieurs bénéficiaires de l'ASF ont perçu les conditions du versement de l'ASF comme une « obligation »⁷⁹, voire comme une « punition »⁸⁰ en cas de retenue sur le RSA, les modalités d'attribution de la prestation ont également eu pour effet de les orienter vers une procédure judiciaire, permettant ainsi de faire valoir leurs droits.

« - Pourquoi avoir entamé une procédure judiciaire ?

- Je n'avais pas le choix pour la Caf. Parce que si je ne l'emmène pas au tribunal, c'est que je n'ai pas besoin d'argent, donc je n'avais pas le choix. »

[P40, groupe A, distribution de publicités et aide agricole, 1 enfant, Caf A]

Tout se passe comme si les allocataires intériorisaient le discours de l'institution, ici la Caf. Les allocataires développent ainsi un argumentaire possiblement issu des échanges avec des agents des Caf ou des travailleurs sociaux :

« C'est moi qui ai fait ces démarches-là parce qu'il me fallait ça pour la Caf, parce qu'à un moment ils ont coupé 80 euros dans l'argent des enfants, il fallait que j'amène le papa au tribunal pour qu'il s'occupe un peu de son enfant. »

[P46, 29 ans, groupe A, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf D]

« C'est bien qu'ils nous l'imposent, dans le sens où c'est bien que ce soit au papa de payer plutôt que ce soit l'Etat. [...] C'est logique, bien sûr, on ne peut pas non plus profiter de la société. »

[P33, 40 ans, groupe A, assistante maternelle, 4 enfants, Caf B]

Pour ces femmes, le recours à l'ASF et à la justice répond à une nécessité financière avant tout. C'est également pour cette raison très pragmatique que des non-recourantes à l'ASF au-delà des quatre premiers mois finissent par entamer une procédure judiciaire, et retrouvent leur droit à ASF dans l'attente du jugement, comme ce fut le cas pour cette allocataire, séparée du père de ses enfants en 2005, puis divorcée en 2009 en Guinée, qui n'a fait la transcription du divorce en France que trois ans plus tard :

« Je touche l'ASF depuis 2012, pas avant car je n'avais pas fait la démarche de transcription du divorce, finalement je ne m'en sortais plus financièrement. »

[P9, 37 ans, groupe C, aide ménagère, 2 enfants, Caf D]

⁷⁹ [P36, 32 ans, groupe B, RSA, sans emploi, 2 enfants, Caf A]

⁸⁰ [P28, 36 ans, groupe C, RSA, sans emploi, 5 enfants, Caf B]

Ainsi, si l'injonction à entreprendre une démarche judiciaire peut constituer un frein au recours à l'ASF, ces incitations administratives peuvent également conduire certains bénéficiaires à mener une procédure judiciaire afin de fixer une CEEE.

3 – Profils de non recourantes

Si les 46 allocataires rencontrées pour cette étude ont toutes des trajectoires individuelles différentes, certains profils se dégagent et permettent d'illustrer les déterminants du non-recours. Les cas de ces quatre non-recourantes ne doivent pas être considérés comme des profils cloisonnés, dans la mesure où certaines caractéristiques peuvent se retrouver dans l'une ou l'autre des trajectoires, mais comme des études de cas type à visée illustrative.

3.1 – Des parcours interrompus. Quand l'ASF n'est pas la priorité

Au moment de l'entretien, Mme L.⁸¹ était allocataire de l'ASF. Elle peut cependant être considérée comme une « non-recourante temporaire »⁸² dans la mesure où le droit à l'ASF a été différé de plusieurs mois en raison des difficultés dans son parcours d'allocataire. Sur les 46 allocataires rencontrées, six sont dans cette situation : ce ne sont donc pas des cas marginaux.

Cette mère de trois enfants a connu un non-recours temporaire multifactoriel.

Hôtesse de caisse à temps partiel dans un magasin alimentaire de proximité, Mme L. est en congé parental depuis la naissance de son deuxième enfant :

« J'ai repris un congé parental parce que je ne peux pas reprendre le boulot, mes horaires c'est 15 h 30 – 21 h, donc trouver quelqu'un pour aller récupérer mes enfants à l'école et à la garderie, et les garder jusqu'à 22 h 30... Je préfère rester à la maison. »

Après huit ans de vie commune (dont six ans de vie maritale), le couple se sépare à la suite d'une violente altercation en février 2012. Mme L. est alors enceinte de son troisième enfant et doit désormais assumer seule ses deux autres enfants de 7 et 3 ans. S'ensuit une période particulièrement difficile pour elle. Mme L. est suivie par une assistante sociale de la mairie, mais n'est pas vraiment satisfaite de l'accompagnement dont elle bénéficie :

« J'ai jamais rien eu de sa part, pas d'aide, pas de conseils... »

Elle a un rendez-vous au moment de sa séparation avec un autre professionnel, qui la remplace pendant ses congés : c'est lui qui parle de l'Allocation de Soutien Familial et lui conseille de se rendre à la Caf. Elle se déplace au mois de mars, soit le mois suivant sa séparation.

⁸¹ [P13, 28 ans, groupe C, hôtesse de caisse en congé parental, 3 enfants, Caf D]

⁸² Dans la typologie du non-recours aux prestations sociales élaboré par Wim Van Oorschot et Antoine Math, le « non-recours temporaire » correspond à la situation d'une personne qui demande une prestation tardivement, alors qu'elle était déjà éligible depuis un certain temps. Cf. Wim Van Oorschot, Antoine Math, *op. cit.*

« La première fois, je crois que c'était un petit peu mal renseigné au niveau de la Caf, parce que c'est mon assistante sociale qui m'avait conseillée, et quand j'avais ramené le papier à la Caf, un technicien m'avait dit que ce n'était pas possible, qu'il fallait attendre des papiers d'un tribunal, ou d'une avocate et tout. Donc j'ai pas insisté. [...] Deux jours avant, j'étais passée à l'accueil simplement, ils m'avaient dit qu'il manquait un papier dedans. Et deux jours après, je reviens, on me dit : "Passez dans la grande salle", l'agent qui s'occupe un peu de tout avait tout vérifié, il m'avait dit : "OK, pas de problème, passez dans la grande salle". J'ai fait une queue monstre, pour trois secondes... Il m'a regardée, il m'a dit : "Ah non, mais vous n'avez pas de papier d'avocat, du tribunal ?", j'ai dit : "Non j'ai pas". Il m'a dit : "Non le dossier n'est pas bon". [...] Je lui ai dit : "C'est tout récent, je peux pas courir comme ça", en plus j'étais enceinte... J'ai pas cherché plus, j'ai laissé comme ça. »

Cette erreur d'information vient perturber son parcours : il s'agit alors d'une forme de non-recours par « non connaissance » puisque le mode d'accès à la prestation n'a pas été présenté par le personnel de la Caf⁸³. Elle revoit son assistante sociale qui selon elle ne l'aiguille pas davantage pour faire valoir ses droits :

« Après je suis retombée avec elle, je lui ai dit : "On m'a dit que c'était pas possible", elle n'a rien dit. »

Mme L. se retrouve dans une situation financière extrêmement précaire, puisqu'elle ne vit que grâce aux prestations auxquelles elle a droit : l'allocation de congé parental, la Paje (Prestation d'accueil du jeune enfant), les allocations familiales et l'aide au logement. Elle dispose ainsi d'à peine plus de 600 euros par mois une fois son loyer payé. Elle a un dossier de surendettement à la Banque de France, et a souvent recours aux structures caritatives pour nourrir sa famille. Aux difficultés financières qu'elle rencontre, s'ajoute la gestion de la séparation tant sur le plan émotionnel, administratif que psychologique, du fait de la pression que lui fait subir son ex-conjoint. Conseiller de sécurité dans un hypermarché, il a un revenu stable et est solvable. Tandis qu'il paye régulièrement les 250 euros de CEEE pour ses deux enfants issus d'une précédente union, il refuse toute participation financière à Mme L.

« Mon congé de maternité se terminait fin décembre, donc au mois de janvier je ne touchais plus rien, je lui ai juste demandé du lait pour la petite : "Non, non, non". »

Les relations entre eux sont décrites comme extrêmement tendues, tel que l'illustre l'événement suivant : en entrant chez elle le jour de Noël, Mme L. retrouve l'appartement vide, son ex-conjoint, ayant gardé les clés, avait volé tout le matériel électroménager qu'ils avaient acheté ensemble.

« Ça a fait un choc terrible à mon fils, maintenant il est suivi par un psychologue, il a un début de bégaiement. »

⁸³ Philippe Warin, « Le non-recours : définition et typologies », document de travail de l'Odenore, juin 2010.

Pendant quelques mois, Mme L. n'ose pas parler de sa séparation à son entourage.

« *Au début j'osais pas parler, j'étais totalement refermée sur moi. Et après, les voisins ont compris la situation, on voyait qu'il se baladait en bas, qu'il ne voyait pas ses enfants... Là, les gens m'ont dit : "Je te comprends maintenant".* »

Pendant l'année qui suit la séparation, elle n'est pas soutenue par sa famille qui vit à la Réunion, et elle n'a pas voulu la mettre au courant de sa séparation :

« *[Ma mère], j'ai pas trop voulu lui dire parce qu'elle est très malade. Je l'ai annoncé petit à petit. Elle est très fragile, elle a fait un infarctus. Je ne lui ai pas raconté qu'il avait volé la télé... ça fait trop.* »

Ainsi, Mme L. connaît une séparation conflictuelle et est peu entourée socialement. Le conflit et le manque de soutien social sont des éléments qui agissent comme des freins dans son parcours d'allocataire. L'accès à l'ASF a été freiné à la fois par la mauvaise connaissance de ses droits, l'information inexacte de l'agent de Caf, le défaut de réorientation de son assistante sociale de secteur, sa grossesse l'empêchant de multiplier les démarches, les problèmes relationnels avec son ex-conjoint qui fragilisent son état psychologique, et ses difficultés financières qui font que les démarches administratives ne sont pas ses priorités, même si, paradoxalement ces procédures permettraient de faire valoir son droit à l'obligation alimentaire et ainsi percevoir une CEEE ou l'ASF. Elle reçoit finalement un soutien de ses voisins, une fois au fait de sa situation :

« *J'ai des voisins et voisines qui ont pu m'aider. Je considère un peu ça comme des dettes parce que moi j'aime bien rembourser quand on me prête quelque chose.* »

Enfin, la mise à jour de sa situation maritale, qui n'était pas une priorité jusqu'ici, lui permet de solliciter l'aide de la Caf dans l'attente de l'établissement d'une CEEE :

« *Au mois de février 2012, quand on a eu notre gros souci, je n'avais pas la force de le faire tout de suite, vu que j'avais des problèmes pendant ma grossesse. Dès que j'ai accouché, j'ai commencé à faire mes papiers, j'ai fait le dossier d'aide juridictionnelle.* »

Une avocate lui est assignée en décembre 2013. Elle amène les documents justifiant sa procédure judiciaire à la Caf, et perçoit l'ASF en janvier 2013, avec un versement rétroactif des mois de novembre et décembre (elle a déclaré s'être séparée en octobre 2012, craignant de ne rien percevoir en donnant la vraie date de séparation). Son parcours de bénéficiaire fait d'elle un exemple typique de mère isolée qui se trouve confrontée au décalage – et à l'incompréhension- entre la temporalité de l'administration fixant un délai de quatre mois après une séparation pour engager une démarche de fixation de CEEE, et la réalité plus complexe de la vie d'une mère célibataire qui doit composer avec l'urgence de sa situation avant d'envisager le recours à la justice.

3.2 – « Je ne veux pas de conflits » : le non-recours à la justice

Pour Mme Q.⁸⁴, le non-recours à l'Allocation de Soutien Familial est volontaire. Séparée en mai 2012 du père de son enfant, elle est orientée vers l'ASF par un proche : elle en bénéficie durant quatre mois, et refuse d'entamer les démarches nécessaires à la fixation d'une CEEE :

| *« Moi ça ne m'intéressait pas de poursuivre mon ex-conjoint. »*

Gérante d'un commerce de vente de confiseries, elle travaillait avec son conjoint depuis plusieurs années. Depuis l'ouverture de leur dernière boutique, il était conjoint collaborateur. A leur séparation, il a dû quitter le commerce, et a ouvert des droits au Revenu de Solidarité Active. C'est pour éviter d'ajouter des tensions à leur relation mais aussi au regard de la situation financière de son ex-conjoint que Mme Q. ne souhaite rien lui demander.

| *« Il s'est retrouvé sans plus travailler, sans rien. Je ne me voyais pas en plus lui demander une pension même si je savais que ça allait être payé par la Caf, ça ne m'intéressait pas. [...] Comme les relations étaient tendues et un peu compliquées, j'ai préféré ne pas faire de démarches. La rupture n'a pas forcément été simple, [...] et puis bon, la décision venait de moi. »*

Cette femme porte la responsabilité de la séparation et estime que son ex-conjoint est le « perdant » de leur séparation. Bien qu'elle ait, elle-même, une situation économique assez modeste, elle préfère ne pas faire appel à sa participation financière. En plus de la décision de la séparation, Mme Q. se sent également coupable d'avoir éloigné son ex-conjoint de sa fille issue d'une précédente union, et restée en Guadeloupe où ils se sont rencontrés et ont vécu quelques années avant de revenir en métropole.

| *« Lui, à part partir là-bas un jour, qu'est-ce qu'il va faire ? Ici c'est ma terre, on est venu ici pour se rapprocher de ma famille. Lui, ses parents sont en Bretagne, il a de la famille à Perpignan, ce n'est pas son coin... La situation n'étant pas simple, je n'ai pas continué avec cette histoire de CEEE. »*

Ici, le déterminant principal du non-recours est le maintien du lien paternel. Pour elle, la priorité est de s'assurer que son enfant connaisse son père et ait l'occasion de passer du temps avec lui. Ainsi, les visites sont fixées à l'amiable et sont adaptées à l'emploi du temps du père :

| *« Il prend son fils deux fois par semaine. Au coup par coup, selon ses disponibilités. [...] C'est vrai qu'il y avait une très grosse demande de mon fils pour aller dormir chez son père. Tous les quinze jours ça ne serait pas possible, moi je m'adapte à ce qu'il veut aussi le papa. [...] Il s'en occupe, il ne faut pas avoir trop d'exigences, il s'en occupe, il est là. Il faut qu'il lui donne ce qu'il a envie de lui donner. On pense que l'argent peut tout solutionner. Sincèrement, Lucas a besoin de son papa, pas qu'il lui verse 80 euros. »*

⁸⁴ [P32, 34 ans, groupe A, commerçante, 1 enfant, Caf B]

Si elle accorde autant d'importance aux relations qu'entretiennent son fils et son ex-conjoint, c'est également parce que cela fait écho à son expérience personnelle.

« Moi j'ai appris à 22 ans que mon père n'était pas mon père, il y a ça aussi qui a pas mal chamboulé ma vie. Pendant 20 ans, j'ai cru que l'homme qui était avec ma mère était mon géniteur, quand vous apprenez à 22 ans au moment où vous partez en Guadeloupe que ce n'est pas ça... Ça m'a quand même perturbée. [...] C'est vrai que j'avais toujours dit si j'ai un enfant, je veux qu'il connaisse sa famille. »

Le non-recours à l'Allocation de Soutien Familial est ici volontaire. Cette allocataire connaît bien le fonctionnement des prestations auxquelles elle peut prétendre : elle sait par exemple que son ex-conjoint étant au RSA serait dispensé de payer une CEEE si elle entamait des démarches, et que la Caf compenserait son incapacité à participer à l'entretien de son enfant (via l'ASF non recouvrable). Le recours à un mode de gestion autonome de la rupture est justifié par l'accord trouvé par le couple sur les modalités de garde de l'enfant : une garde « à la carte », en fonction des disponibilités du père. Il s'agit surtout pour cette mère d'affirmer leur capacité à gérer le processus de séparation seuls, sans l'intervention d'un tiers institutionnel. Comme cela avait été signalé concernant les non-recourants à la médiation familiale dans une étude précédente⁸⁵, le non-recours à un mode institutionnel de résolution des conflits se justifie par un discours sur la responsabilité, sur le fait d'assumer ses choix et d'en endosser les conséquences : elle considère que les choix qui les ont menés à leur vie actuelle étaient les siens (comme le retour de Guadeloupe vers Clermont-Ferrand, l'ouverture d'un commerce, ou encore l'éducation de leur enfant) justifiant ainsi le choix d'un règlement à l'amiable.

« C'est moi qui paie tout, l'école, son sport, tout ça... Je ne demande rien au papa. [...] C'est important pour moi qu'il soit dans une école privée. Son père était plus ou moins d'accord. Je l'ai fait, et en échange je ne lui demande pas non plus de payer. J'assume mes choix. »
« C'était mon projet d'avoir ma boutique, j'ai toujours voulu vivre là-dedans mais il ne voulait rien avoir, depuis le départ c'était comme ça. »

Dès lors, la justice est considérée comme inadaptée à la situation du couple, voire possiblement néfaste : l'on retrouve ici la crainte de l'institution évoquée précédemment (2.2.1).

« Au fond la première idée c'est que je ne voulais pas de conflits. [...] Je ne voulais pas faire de démarches... Enfin pas contre le père de mon fils.

- Vous pensez qu'il aurait pris cela comme une attaque ?

Oh oui ! Il a déjà eu une séparation. Avec son ex-conjointe, ils avaient trouvé un accord mais au bout d'un moment ça n'a plus fonctionné donc elle a entamé une procédure pour le mode de garde, il doit payer une pension. »

⁸⁵ Aristat, *op. cit.*, p.45.

Si le facteur explicatif du non-recours dans la situation de Mme Q. ne réside pas dans le manque de connaissance de ses droits mais plutôt dans le sentiment de culpabilité né de la séparation et la volonté de pacifier les relations avec le père, *a contrario* le cas suivant met en avant la méconnaissance des droits et le manque de compétences administratives comme raison déterminante du non recours.

3.3 - Le manque de capitaux institutionnels : un « non-recours par dénigrement de son éligibilité »⁸⁶

Mme K⁸⁷, 38 ans, vit seule dans un hôtel social, avec sa fille de 7 ans. Elle perçoit l'Allocation de Soutien Familial pendant quatre mois, mais n'entame pas de procédure de fixation de CEEE, et a donc perdu ses droits depuis cinq mois au moment de l'entretien. Elle cumule plusieurs difficultés qui font de son parcours un cas typique de non-recours à l'ASF par manque de compétences administratives.

Arrivée de Côte d'Ivoire il y a 13 ans, elle a vécu pendant cinq ans avec son ex-conjoint, avant que le couple ne se sépare. Depuis, le couple a connu de nombreuses périodes d'instabilité en raison de leur situation administrative complexe : lui est sans-papiers au moment de l'entretien, logé chez un ami dans un logement de 12m², et rencontre des difficultés à trouver des sources de revenus ; elle a dû faire face aux problèmes engendrés par le lourd parcours de renouvellement de titres de séjour (difficultés à faire valoir son statut administratif face aux employeurs éventuels, impossibilité de bénéficier du RSA avant cinq ans de séjour légal sur le territoire français, etc.) Après avoir perçu l'allocation d'aide au retour à l'emploi (Are), Mme K. a trouvé un emploi de garde d'enfants à temps partiel qui lui apporte avec un complément d'Are sa seule ressource : elle perçoit entre 600 et 700 euros par mois. Malgré la séparation et l'instabilité de sa situation, le père est selon elle particulièrement investi dans la vie de sa fille et de son ex-conjointe.

« Il récupère sa fille à l'école. Lui, il n'a pas de moyens, et moi il faut que je travaille, donc on s'entend, je lui dis : "Tu récupères ta fille, tu m'attends ici", et moi je reviens et lui il rentre chez lui. [...] Elle reste à l'étude jusqu'à 18 heures et moi je finis à 19 heures. J'ai pas assez d'argent, je ne vais pas prendre une nounou. »

Ainsi, lorsque Mme K. se rend au guichet de sa Caf pour demander la raison de l'arrêt de « l'allocation de la petite », et qu'on lui explique qu'il faut demander une CEEE au père, elle s'y refuse considérant qu' « il n'a pas les moyens ». Comme pour de nombreux allocataires rencontrés au cours de l'étude, l'ASF est associée à une aide pour l'enfant (au même titre que les allocations familiales), occultant ainsi souvent les conditions d'isolement et d'engagement de procédure ; en témoigne l'usage de l'expression « l'allocation de la petite ».

⁸⁶ Philippe Warin, *op. cit.*

⁸⁷ [P45, 38 ans, groupe A, garde d'enfants, 1 enfant, Caf D]

« La dame de l'accueil m'a dit : "Parce que c'est le père qui doit vous donner", et elle a été vraiment violente avec moi, elles savent pas expliquer les filles de l'accueil. Bon, elle m'a dit : "C'est le père qui doit vous donner, c'est le père qui doit s'occuper de son enfant". J'ai dit : "OK d'accord", et je suis sortie, je ne suis plus revenue là-bas. »

Submergée par les multiples formalités qu'elle a à assumer (renouvellement de son titre de séjour, démarches Pôle Emploi, Caf, recherche d'un logement stable), elle abandonne les démarches qui lui auraient permis de bénéficier de l'ASF.

« Comme à la Caf on m'avait déjà refusée, donc je me suis limitée là, je suis pas allée au-delà de ça. [...] Lui je lui ai expliqué, il m'a dit : "Vas-y", je lui ai dit : "J'en ai marre je suis fatiguée, laissez moi tranquille". Il m'a dit de partir voir le juge tout ça, il m'a encouragé. Il m'a dit : "Va voir le juge, tu sais que je ne peux pas, si la petite a son droit, au moins ça lui permet de toucher quelque chose, tu vas t'occuper d'elle avec ça". Je suis fatiguée. [...] Franchement, aller voir le juge, aller au tribunal... Alors que c'est pas qu'il ne veut pas s'en occuper, mais il n'a pas les moyens, donc je ne vais pas le trainer au tribunal "allez vas-y, va faire ceci", ou perturber mon enfant. [...] Après ici, quand on vient en Europe, peut-être que c'est l'homme qui est venu, qui a permis que toi aussi tu arrives ici, tu vas pas le trainer en justice... Il y a des sacrifices à faire. S'il peut pas, il peut pas. Si le peu que tu gagnes tu peux te débrouiller avec ça, tu te débrouilles. »

Mme K. entretient un rapport distancié à l'administration et au système de protection sociale, qu'elle justifie comme étant lié à son manque d'expérience en la matière, d'autant qu'elle est étrangère et lit difficilement les documents.

« Si on me dit que j'ai droit, j'ai droit. Si on me dit j'ai pas droit... Moi je connais rien de tout ça, franchement je l'avoue. C'est mon premier bébé, je n'ai rien... [...] Ils m'ont répondu : "Non, c'est le père qui s'en occupe", vous voulez que je dise quoi ? »

L'administration est ici considérée comme une institution quasi-omnisciente, sur laquelle le bénéficiaire n'a pas d'emprise : pour cette allocataire, la Caf serait en mesure de connaître sa situation et de lui accorder les prestations auxquelles elle aurait droit.

« Ils peuvent te donner, et demain ils vont plus te donner. Après tu es dans la merde quoi. Donc je préfère travailler, je travaille. Je fais un mi-temps pour le moment, s'ils m'aident merci l'Etat, mais ils savent que j'ai pas trop les moyens. Ils connaissent nos revenus hein, ils savent. Ils travaillent avec Pôle Emploi, avec le Trésor Public. On fait des déclarations et tout, avec tout, donc ils savent combien on touche, combien on touche pas. Le père, il n'a rien. Il a une sécurité sociale, donc ils vont savoir combien il touche, qu'il touche pas... Tout est formalisé... »

On peut dès lors rapprocher la position de Mme K. de la « remise de soi » décrite par Vincent Dubois sur les rapports des usagers des Caf à l'institution⁸⁸. Au fort déficit de compétences administratives dont elle pâtit s'ajoute la complexité inhérente à cette prestation particulière, et « l'épuisement » de l'allocataire précaire et démunie face aux démarches :

« *C'est chiant. Aller voir le tribunal, courir. Ah, je suis fatiguée. Faut aller voir le juge, c'est lui qui décide... C'est pas que je veux pas... Je vais faire ces démarches. [...] Du coup on se décourage. Je baisse les bras, et je me suis rendue compte que je suis pas la seule.* »

Cet extrait d'entretien fait écho à celui d'un RMIste rapporté par Vincent Dubois : « *c'est un peu décourageant. C'est fatiguant à force. On parle tout le temps d'insertion, mais au niveau administratif, c'est un vrai parcours du combattant.* »⁸⁹ Si, à la différence des cas extrêmes décrits par l'auteur, Mme K. garde une certaine forme d'autonomie dans ses démarches (elle a notamment accédé seule à l'allocation d'aide au retour à l'emploi, et, concernant l'ASF, elle n'a pas suivi les injonctions des agents des guichets de la Caf), elle s'en remet toutefois entièrement à l'institution pour gérer son dossier et décider de son sort. Cette forme d'abandon porte en elle un risque fort de non-recours dans la mesure où la moindre erreur d'orientation de la part d'un professionnel de la Caf peut stopper net le parcours d'accès aux droits de ces allocataires. Comme Mme K. n'avait pas toutes les clés pour recourir à l'ASF en faisant reconnaître la situation d'insolvabilité de son ex-conjoint, elle a volontairement refusé le recours à la justice pour faire fixer une CEEE. Ce qui n'est pas le cas de l'allocataire du profil suivant qui a demandé une CEEE, mais s'est retrouvée en situation de non-recours à l'ASF en raison d'une erreur administrative.

3.4 – Un parcours freiné par la nécessité de production de justificatifs

Pour Mme D.⁹⁰, l'absence de droit à l'ASF au-delà des quatre premiers mois s'est produite malgré un recours à la justice. Cette ancienne bénéficiaire de l'Allocation de Soutien Familial a suivi dans un premier temps les demandes de la Caf visant à faire fixer une CEEE, avant d'être confrontée à une erreur d'interprétation des justificatifs à fournir.

Mme D. est séparée du père de sa fille depuis déjà 13 ans lorsqu'elle fait sa demande d'ASF en mai 2012. Les modalités financières de l'entretien de leur enfant avaient été fixées de façon autonome depuis leur séparation et étaient bien respectées jusque là : il lui versait environ 150 euros par mois, voyait sa fille régulièrement tandis que le couple entretenait des relations cordiales. Le passage devant un Juge aux Affaires Familiales ne leur avait pas semblé nécessaire dans la mesure où ils vivaient en union libre. En dehors d'une période transitoire juste après la séparation, puis plus tard pendant environ trois mois où il n'avait pas versé de pension à cause de problèmes financiers, il s'était toujours tenu à cet accord jusqu'en mars 2012 :

⁸⁸ Vincent Dubois, *op. cit.*, pp. 65-68.

⁸⁹ *Ibidem*, p.67.

⁹⁰ [P21, groupe A, adjointe administrative, 1 enfant, Caf C]

« Il était de bonne foi. [...] Et ça s'était passé toujours en bonne intelligence jusqu'à cet incident là, ça faisait 13 ans qu'on était séparés, qu'une pension m'était versée, et là... »

Fonctionnaire titulaire d'un poste d'adjointe administrative dans une université, Mme D., au regard de son activité professionnelle qu'elle exerce depuis dix ans, dispose *a priori* de compétences administratives. Elle a par ailleurs déjà un dossier d'allocataire puisqu'elle perçoit l'APL et l'allocation de rentrée scolaire pour sa fille de 14 ans : elle n'a pas rencontré de problèmes avec sa Caf, et ne s'est jamais déplacée au guichet. Lorsque son ex-conjoint arrête de lui reverser les 150 euros de pension mensuelle, elle patiente quelques mois avant de le contacter :

« Pendant assez longtemps, il n'a pas payé la pension, donc j'ai mis ça au départ sur le compte d'un souci, et puis vu que c'était récurrent, je l'ai eu au téléphone, il m'a dit qu'il ne pourrait plus la payer. »

C'est lorsqu'elle se retrouve face à l'accumulation de dépenses pour son enfant qu'elle cherche de l'aide financière et est orientée vers l'ASF :

« L'année dernière, après que le père ait arrêté de payer la pension, c'était en mai, ma fille avait un voyage scolaire en Allemagne, que j'ai supporté complètement, il y a eu 300 euros à payer. Et en discutant avec une collègue sur le fait que quand même entre l'orthodontiste etc., enfin on se plaignait, elle me dit : "Tu sais à la fac il y a un service social et tu peux aller les voir, selon ton coefficient ils peuvent prendre en charge une partie des frais de ce voyage qui est dans le cadre de son cursus". Donc j'ai pris rendez-vous avec une assistante sociale qui anime une permanence, et c'est là qu'elle m'a dit qu'effectivement le service social de la fac prenait en charge une partie de ce voyage, et c'est là aussi où elle m'a parlé de cette allocation de soutien familial. »

Quand le besoin s'est fait ressentir, Mme D. a fait appel, sur les conseils de son entourage, à un professionnel du travail social pour accéder à une aide financière. Elle a ainsi bénéficié de l'information nécessaire pour remplir le formulaire de demande d'ASF. Au cours de la période de quatre mois de perception sans condition de comportement, elle engage une procédure de demande de fixation de CEEE, comme l'y incitent les courriers qu'elle reçoit de la Caf.

« Je l'aurais entamée quoi qu'il en soit, mais c'est vrai que ça m'a un peu boostée pour le faire plus vite. [...] Me connaissant, je suis laxiste, s'il n'y avait pas eu cette échéance de quatre mois où il faut faire quelque chose, j'aurais peut-être attendu la rentrée par exemple. »

Cette procédure étant entamée en septembre, elle s'imagine être dans les délais pour continuer de percevoir l'ASF au-delà des quatre premiers mois, pourtant celle-ci est stoppée le mois suivant :

« J'ai été au tribunal pour retirer un dossier de séparation, j'ai acheté le petit timbre fiscal qu'il faut pour entamer une démarche, et j'ai envoyé le tout à la Caf en disant : "Voilà ça y est j'entame les démarches, voici tout le dossier complété, je suis en attente". [...] J'ai pas eu de réponse. J'ai pas eu non plus d'argent versé au-delà des quatre mois qui étaient indiqués. »

Mme D. n'a manifestement pas renvoyé la bonne pièce justificative de la mise en œuvre d'une procédure judiciaire. Les entretiens effectués auprès des professionnels des Caf ont permis d'aborder son cas pour tenter de comprendre cette forme de non-recours. Effectivement, la copie de son dossier n'aurait pas pu être recevable puisque ne prouvant en rien qu'il avait bien été déposé au tribunal de grande instance. Elle n'en a néanmoins pas été avertie.

« Là, il n'y a aucun suivi. Si elle, elle ne se manifeste pas pour nous dire : "Pourquoi vous ne me payez plus l'Allocation de soutien familial ?", on ne va pas lui dire. [...] On aurait dû le faire quand on a traité les pièces, [...] on aurait dû lui dire à ce moment-là que ce n'était pas conforme et qu'il nous fallait un justificatif comme quoi elle avait bien déposé sa demande »

[Technicienne ASFNR – Caf C]

Ainsi, l'allocataire est invité à se manifester en cas d'incompréhensions ou de non-réponse de la part de la Caf.

« J'avoue que je ne me suis pas non plus trop posée la question, je me suis dit : "Tiens, je n'ai pas touché ce mois-ci donc ça veut dire que les quatre mois sont écoulés", et après je me suis dit que peut-être il allait y avoir des commissions qui se réunissaient pour étudier les dossiers... Je ne savais pas déjà si je pouvais prétendre à plus au-delà de ces quatre mois, même en ayant entamé une démarche. C'est vrai que je n'ai pas été au bout du truc, j'ai un côté un peu laxiste vous savez. Je me suis dit : "Bon bein voilà", un peu fataliste. »

Son niveau de connaissance des procédures a ainsi joué comme un obstacle au « paiement à bon droit » de l'ASF et comme un frein à la poursuite des procédures de sa part : l'assistante sociale qui l'a orientée vers cette prestation est intervenue ponctuellement dans son parcours et n'a pas joué le rôle d'accompagnant comme cela peut être le cas pour les allocataires les moins dotés en capitaux économiques et culturels. Elle n'a pas non plus bénéficié des conseils d'un avocat, ayant choisi de déposer sa requête seule. Faisant confiance à l'administration pour le traitement de son dossier, elle a abandonné son droit à l'ASF en raison d'un dysfonctionnement dans l'organisation du service prestataire.

Ce dernier profil de non-recourante montre bien l'intérêt que représente l'étude, présentée en troisième partie, de la gestion de l'ASF par les Caf. En effet, les monographies réalisées dans les quatre Caf ont permis de signaler certains dysfonctionnements dans l'organisation des services en charge de l'ASF, à l'origine de différentes formes de non-recours à cette prestation. Elles ont plus largement permis de dresser un état des lieux des différentes formes d'organisation de ces services.

Partie 3

ETUDE ORGANISATIONNELLE DES SERVICES DES CAF EN LIEN AVEC L'ASF

Une étude organisationnelle a été menée dans les services en lien avec la prestation de l'ASF, au sein de quatre Caf. Ce travail monographique repose sur des entretiens formels et informels avec des agents, des observations, notamment lors du traitement des dossiers d'ASF, ainsi que sur la collecte de données internes quand celles-ci étaient disponibles.

Les objectifs fixés pour cette étude organisationnelle consistaient à explorer les points suivants :

- l'organisation des services concernés par l'ASF et les CEEE au sein des quatre Caf, l'organisation de ces dernières étant variable ;
- les effets éventuels de ces organisations sur le recouvrement des CEEE ;
- le montant moyen des CEEE connues des Caf ;
- les motifs des difficultés de recouvrement de l'ASFR et des CEEE par les Caf ;
- les motifs des abandons de procédure de recouvrement par les Caf ;
- le coût de gestion du recouvrement des CEEE par types de recouvrement : accord amiable, paiement direct, saisie, recouvrement public (les deux premiers types de recouvrement étant les moins onéreux) ;
- le montant moyen recouvré par type de procédure de recouvrement ;
- l'organisation, et les effets sur les organisations des Caf, de la procédure de médiation familiale dans le cadre de l'ASFR ;
- les différences de pratiques et de critères selon les Caf en matière de classement des débiteurs comme « hors d'état » de payer la CEEE ;
- la volumétrie de la catégorie de débiteurs « hors d'état » par Caf ;
- les profils des débiteurs qualifiés par les Caf de « disparus ».

Quatre organisations du travail différentes

Chaque Caf a mis en place une organisation du travail différente pour traiter à la fois l'ASFNR, l'ASFR et le recouvrement des créances⁹¹.

La **Caf A** dispose d'un service ASFR qui, à compter de fin septembre 2013⁹², gère également le recouvrement d'une autre Caf dans le cadre d'une mutualisation de leurs services. L'ASFNR est traitée par deux techniciens référents du service prestations.

La **Caf B** quant à elle dispose d'un service qui gère à la fois l'ASFR et l'ASFNR. Le service prestations traite cependant l'ASFNR dans les cas suivants : enfant orphelin, filiation non établie ou abandonné par l'un ou les deux parents. Depuis fin 2012, la Caf B a mutualisé des services avec une Caf de la région, prenant notamment en charge ses dossiers d'ASF.

⁹¹ Pour un récapitulatif des organisations et des spécificités des quatre caisses, cf. annexe 2.

⁹² Soit après les entretiens et observations effectués dans cette Caf.

La **Caf C** est organisée avec un service de recouvrement qui gère l'ASF et un service prestations qui traite l'ASFNR, sans qu'il y ait de technicien référent ASF.

La **Caf D**, dont deux centres ont été observés, a deux manières de fonctionner.

- Le premier centre dispose d'un service dédié au recouvrement et a pour particularité que l'ensemble des prestations liées à l'allocataire concerné par l'ASF est traité dans ce même service. L'ASFNR est quant à elle gérée par les techniciens du service des prestations.
- Dans le second centre, l'ASFNR et l'ASF sont gérées par des techniciens référents du service prestations.

Ces particularités permettent de décrire les bénéfices et les limites de chaque type d'organisation, mais conduisent également à observer un certain nombre de difficultés communes identifiées par toutes les Caf. Il s'agit ainsi, à partir des modes d'organisation du travail différenciés, de vérifier l'hypothèse d'une prestation lourde à gérer pour les Caf, mais également de lier les observations *in situ* et les informations collectées au taux important de non-recourants et aux difficultés soulevées par les allocataires (cf. Partie 2).

A cette fin, l'ensemble du processus de traitement des dossiers ASF a été étudié : de l'accueil des usagers, au traitement de la première demande, en passant par la gestion des appels de pièces, les spécificités de traitement des allocataires RSA et des hors d'état, jusqu'à l'activité de recouvrement des créances alimentaires.

1 – Quelle organisation du travail pour restreindre le non-recours ?

Les quatre Caf enquêtées disposent chacune d'une organisation du travail différente, avec des spécificités propres à l'organisme, à la configuration du territoire, et à des enjeux particuliers. Plusieurs observations permettent d'expliquer, pour partie, les raisons du non-recours mises en avant par les entretiens avec les allocataires. L'accès aux droits, d'une façon générale, est en effet conditionné par le niveau d'information offert aux usagers, ainsi que par la formation des agents ; la complexité de la gestion de l'ASF vient renforcer ce constat. Aussi est-il important de détailler les modalités pratiques de contacts avec le public bénéficiaire (ou potentiellement bénéficiaire), les difficultés posées par le niveau de formation des techniciens, et les dispositifs et organisations spécifiques visant à les optimiser.

1.1 – Les contacts avec les allocataires : une condition de l'accès aux droits

De l'accueil physique des usagers au guichet au traitement des appels téléphoniques, des différences s'observent entre les quatre Caf, qui influent sur le degré d'information proposé aux usagers.

1.1.1 – L'accueil des usagers

Les quatre monographies effectuées ont mis en avant différents types d'accueil physique du public. Si la plupart ont eu l'occasion d'expérimenter plusieurs formes d'accueil, la comparaison entre celles-ci permet également de repérer un certain nombre de « bonnes pratiques », et d'expliquer en partie les difficultés d'orientation qu'ont pu rencontrer les allocataires.

Des modalités d'accueil différenciées

Différentes modalités d'accueil existent dans les quatre Caf observées.

Dans la Caf A, aucun accueil physique n'est spécifiquement prévu pour les bénéficiaires de l'ASF : un accueil généraliste au guichet permet de recevoir les usagers tout venant, tandis qu'il est possible depuis peu de prendre un rendez-vous pour avoir une entrevue plus longue.

Plusieurs points d'accueil sont disponibles pour les allocataires de la Caf B qui dispose de trois antennes et de seize permanences. Un dispositif d'accueil sur rendez-vous a été mis en place depuis juin 2013, permettant ainsi de réguler les flux au siège. Les allocataires de l'ASF peuvent, s'ils le souhaitent, solliciter un rendez-vous physique avec un technicien spécialisé dans la prestation : des boxes sont réservés à cet effet trois demi-journées par semaine.

La Caf C est également divisée en plusieurs centres : un siège, neuf points relais et des permanences. Là aussi, la prise de rendez-vous préalable tend à remplacer l'accueil indifférencié : chaque prise de rendez-vous sur Internet donne lieu à un appel de l'allocataire, permettant de vérifier l'objet de l'entrevue, et souvent de répondre à une bonne partie des sollicitations.

Enfin, la Caf D dispose également de plusieurs types d'accueil : un des deux centres visités pratique l'accueil indifférencié, tandis que l'autre a mis en place un dispositif permettant de repérer les allocataires de l'ASFR lorsqu'ils se présentent au guichet. En effet, l'agent d'accueil voit apparaître sur le logiciel de gestion « Nims »⁹³ un code spécifique l'invitant à appeler l'unité spécialisée ASFR ; un technicien spécialisé répondra alors aux questions de l'allocataire :

« On préfère gérer nous-mêmes tout notre parc d'allocataires. C'est plus facile pour nous. Les agents au guichet ne savent pas bien parfois. »

[Responsable d'unité - Caf D]

⁹³ Nims est le système d'information utilisé par les Caf, notamment pour gérer les prestations classiques.

Un niveau d'information relatif à l'ASF inégal

L'étude des modalités d'accueil au guichet des Caf est intéressante dans la mesure où elle permet d'évaluer le degré d'accès à l'information offert aux usagers. En effet, le niveau de connaissance de l'ASF varie entre les agents d'accueil également en charge du traitement de cette prestation, et les agents récemment recrutés, ne traitant pas les dossiers, et positionnés uniquement sur l'orientation du public. Alors que dans le passé, un accompagnement personnalisé était mis en place, désormais les bénéficiaires sont davantage tributaires de l'information susceptible de leur être apportée au guichet.

« On avait une procédure avant, quand on avait le temps, quand on était au siège, tous les nouveaux cas on les convoquait pour leur expliquer ce qu'il fallait faire, pour toutes les nouvelles demandes d'ASF. C'est prévu par le suivi, même au niveau de l'application, entretien avec l'allocataire pour lui expliquer toute la procédure. Mais plus aucune Caf ne peut le faire, n'a les moyens de le faire.

- Vous voyez un changement?

Ah oui. On expliquait à l'allocataire qu'il ne fallait pas faire de double procédure, qu'il fallait faire signifier... Tout ce qui était lié à l'ASF. Qu'il fallait tout de suite signaler quand elle recevait une pension, qu'il fallait signaler si elle connaissait la situation du débiteur, si ça changeait tout de suite nous le signaler... Ça on n'a plus le temps. [...] Mais c'était avant que l'ASF ne soit imposée dans le RSA et l'API. Après, le nombre de demandes a explosé, il a dû tripler, j'ai plus les chiffres en tête. »

[Technicienne ASFR – Caf A]

Comme décrit précédemment, seule une des quatre Caf observées donne la possibilité aux techniciens spécialisés en ASFR (recouvrable) de prendre en charge l'accueil des créanciers dont ils suivent les dossiers.

Concernant l'autre volet de la prestation, l'ASFNR (avant et après les 4 mois de versement automatique), la diffusion aux allocataires des procédures à suivre semble moins opérationnelle. A noter que l'ASFNR représente la majeure partie de l'ASF versée au niveau national et local (à titre d'exemple, la Caf B traite 11 048 dossiers d'ASFNR pour 457 dossiers d'ASFR), et qu'il s'agit de la majorité des cas rencontrés lors des entretiens avec les allocataires.

Dans la Caf A, les techniciens en charge de l'ASFR ne font pas d'accueil physique puisque leur service est décentralisé. Quant à l'ASFNR, elle n'est pas traitée par tous les techniciens du service prestations, mais uniquement par des référents (le centre 2 de la Caf D a la même configuration). Par conséquent, les agents d'accueil n'ont pas l'habitude de traiter des dossiers d'ASF.

A l'inverse, dans la Caf C, tous les techniciens des prestations sont en charge de l'ASFNR. De plus, tous les ans, les agents des unités de prestations du siège sont appelés à assurer l'accueil en point relais pendant quatre mois. Ainsi, tous les techniciens sont susceptibles de faire de l'accueil, et tous les employés en position d'accueil traitent aussi des dossiers :

« On n'a pas coupé le lien entre la technique et l'accueil, parce qu'un accueillant dans une Caf, c'est d'abord un technicien, ce n'est pas quelqu'un qui dit bonjour. »

[Membre de la direction - Caf C]

Compte tenu de l'organisation des services, ces techniciens accueillants sont donc formés à l'ASFNR, mais ne sont pas en mesure de traiter les demandes relatives à la partie recouvrable de la prestation (ASFR).

« C'est l'autre partie qu'on ne maîtrise pas, et on se trouve en difficulté en accueil parce qu'on n'a pas connaissance de l'autre partie. »

[Responsable d'unité - Caf C]

La Caf B a mis en place plusieurs dispositifs afin de pallier aux problèmes d'accès à l'information. L'accueil est assuré par les techniciens des prestations et par le personnel de la Gra (Gestion Relations Allocataires). Les « orienteurs » assurent un premier niveau d'accueil au siège de la Caf : s'ils ne peuvent pas répondre à la demande d'un allocataire concernant l'ASF, ils rédigent une note interne dans le dossier, qui est transmise dans la corbeille « Urgent » de l'unité ASF, pour un traitement dans les 48 heures. Par ailleurs, un service d'Accompagnement Social aux Prestations (ASP) permet d'aiguiller les allocataires en situation de difficulté ou d'incompréhension. Les usagers peuvent être amenés à rencontrer ces personnes sur conseil des orienteurs. Ce service s'avère particulièrement utile pour ce qui a trait à l'ASF, puisque ces agents sont en mesure d'être plus à l'écoute des allocataires en difficulté face à la réglementation et à l'aspect juridique de cette prestation. Le personnel de l'ASP ainsi que les « orienteurs » sont en cours de formation à l'Allocation de Soutien Familial par un technicien spécialisé, dans le but d'assurer au mieux cette activité d'orientation et d'information.

« En effet, dans notre volet, le service ASP est particulièrement important compte tenu de la barrière du langage juridique. Il correspondrait à une forme d'accueil de premier niveau pour l'unité ASF, dans un esprit d'accompagnement dans les démarches ou en cas d'incompréhension juridique. »

[Technicien ASF]

La question de l'accueil physique des usagers représente un enjeu particulier pour les publics précaires, majoritairement représentés dans l'échantillon des allocataires rencontrés pour cette étude. Il y a quinze ans déjà, Vincent Dubois observait la « spécialisation » de l'accueil physique dans les populations les moins dotées financièrement et culturellement : « Certes, le décalage n'est pas nouveau entre la population globale des bénéficiaires de prestations et celle des visiteurs au guichet, où les positions sociales les plus basses sont traditionnellement sur-représentées ; mais ce décalage est allé croissant dans les dernières années. »⁹⁴

⁹⁴ Vincent Dubois, *op. cit.*, p.32.

Ainsi, le souhait des Pouvoirs Publics d'améliorer l'accès aux droits est passé par une remise en cause de la séparation traditionnelle entre *back office* et *front office* dans les services publics. Jean-Marc Weller remarquait dès 1996 la tendance à la modernisation du travail bureaucratique *via* une séparation de moins en moins distincte entre les *back offices* chargés de la « liquidation » (instruction et traitement) des dossiers et les *front offices* en contact direct avec le public⁹⁵. Pourtant, cette division du travail moins segmentée et favorisant la polyvalence des agents s'applique de façon différenciée selon les Caf et selon les prestations. Il en va de même pour l'accueil téléphonique qui, dans trois des Caf enquêtées, est à la charge d'un *front office* peu au fait des réglementations précises concernant l'ASFNR et l'ASFR.

1.1.2 – Les prises de contacts téléphoniques

Si de nombreux usagers des Caf se déplacent dans les centres pour s'informer ou apporter des pièces à leurs dossiers, le contact téléphonique est également largement utilisé pour accéder à l'information. Là aussi, des différences d'organisation existent entre les quatre caisses observées, qu'il s'agisse des modalités de la prise de contact ou du personnel susceptible de répondre aux questions des appelants.

Dans toutes les Caf observées, à l'exception du centre 1 de la Caf D concernant l'ASFR, l'accueil téléphonique est divisé en deux niveaux : un premier niveau d'informations générales sur l'avancement d'un dossier, et un second plus spécifique lorsque l'utilisateur a des interrogations plus techniques auxquelles ne peuvent pas répondre tous les agents. Le premier n'est donc pas composé de spécialistes mais de téléacteurs ayant accès au dossier des allocataires et en mesure de répondre aux questions basiques (démarches à suivre pour monter un dossier APL, RSA, etc.). De telles plateformes téléphoniques sont utilisées dans toutes les Caf. Si les agents du premier niveau peuvent consulter les dossiers, ce sont plutôt ceux du « second niveau » qui peuvent intervenir et modifier, si nécessaire, les situations des allocataires.

Concernant le « second niveau », les délais de rappel par des agents spécialisés sur la prestation varient néanmoins d'une caisse à l'autre : tandis que certaines parviennent à remplir les objectifs de rappel sous 48h, d'autres éprouvent plus de difficultés à tenir ces délais en raison d'une lourde charge de travail. C'est notamment le cas de la Caf A, en cours de mutualisation au moment des entretiens, dans laquelle les rappels se font sous trois semaines, contre une dizaine de jours habituellement.

Les unités et techniciens référents spécialisés dans le traitement de l'ASF peuvent ainsi être sollicités par la plateforme pour une prise de rendez-vous téléphonique. Les techniciens rencontrés à l'occasion des quatre monographies de Caf ont pu mettre en avant certaines erreurs d'orientation à ce niveau, notamment lorsqu'un bénéficiaire d'ASFNR est dirigé vers l'unité spécialisée en recouvrement des créances alimentaires :

⁹⁵ Jean-Marc Weller, « Le travail bureaucratique. Déplacements/résistances », *Travail*, n°36-37, 1996, pp. 57-67. Jean-Marc Weller, « La modernisation du service public : évolution des approches ces dix dernières années », *Recherches et prévisions*, Cnaf, n°54, décembre 1998, pp. 85-92.

« Souvent la plateforme donne des rendez-vous alors que ça ne nous concerne pas, justement ça concerne la partie Prestations Familiales [ASFNR]; comme on connaît quand même la prestation on leur répond, puis après on contacte le service pour leur dire : "vous pouvez prendre en charge". »

[Technicienne ASFR - Caf A]

L'un des deux centres de la Caf D se distingue sur ce point des autres Caf, puisque l'unité spécialisée en charge de l'ASF recouvrable dispose d'une ligne directe pour les allocataires, mais aussi pour les débiteurs d'aliments concernés par les procédures de recouvrement des créances. Ce dispositif favorise les relations entre les administrés et leur Caf :

« Vis-à-vis des allocataires et des débiteurs qui peuvent nous contacter, les allocataires sont plus rassurés, ils savent qu'ils peuvent nous appeler à n'importe quel moment. Je pense qu'il y a un échange beaucoup plus large et un suivi plus important. »

[Responsable d'unité - Caf D]

Il permet également de mieux intégrer les débiteurs d'aliments, c'est-à-dire en grande majorité les pères, dans le processus de recouvrement. Car si les techniciens ont affaire quotidiennement à des bénéficiaires de l'ASFR souvent en conflit avec leurs ex-conjoints, le contact avec ceux-ci peut participer à réguler certaines situations comme celle décrite par un technicien :

« J'ai eu un cas au début de la semaine, le débiteur d'aliment qui me téléphone. On avait eu une réclamation de madame nous disant que la pension n'était plus versée depuis le mois de janvier 2013, donc on met en place de l'ASFR depuis janvier. Là il réagit, il nous contacte et il nous explique: "depuis janvier, ma femme, je ne sais pas pourquoi, ne veut plus que je vois les enfants, elle ne me les donne plus", il les prenait un week-end sur deux. Donc la conclusion a été de l'inciter à reprendre le versement, il fallait qu'il le fasse. [...] La zone d'ombre elle est de part et d'autre, c'est-à-dire qu'elle peut très bien être cachée par l'allocataire aussi bien que par le débiteur d'aliments. Combien de fois il nous est arrivé de payer de l'allocation de soutien familial alors que la CEEE était payée...

- Il est important pour vous d'avoir les allocataires et les débiteurs en contact direct ?

C'est indispensable. A partir du moment où il y a un conflit d'intérêt par rapport à une CEEE, lorsqu'elle n'est pas payée au taux espéré, il est important qu'on soit informé et qu'on soit en mesure de renseigner les personnes. »

[Technicien ASFR - Caf D]

1.1.3 – Des dispositifs facilitant l'accès des usagers à l'ASF

Si l'accès aux droits est de façon globale une priorité actuelle des Caf⁹⁶, l'accès à l'Allocation de Soutien Familial constitue un enjeu déterminant comme l'a montré la phase précédente de l'étude (manque de connaissances récurrentes relatives à cette prestation lors des entretiens avec les bénéficiaires, qu'ils soient non-recourants ou recourants). Comme cela a été mis en avant (cf. Partie 2 - 1.1.1), la rencontre d'un prescripteur fait partie des pré-requis facilitateurs du recours, et ce sont souvent les travailleurs sociaux qui jouent ce rôle. Les entretiens ont également mis en évidence l'inégale information apportée par ces professionnels.

Ainsi, les services d'action sociale des Caf prennent toute leur importance lorsqu'il s'agit de cibler de potentiels bénéficiaires ou d'accompagner des publics faiblement dotés en compétences administratives. Dans la Caf A, une expérimentation a été mise en place afin d'aller au-devant des droits à l'ASF des usagers et de restreindre ainsi le non-recours, les personnes isolées avec enfant(s) étant repérées pour le service d'action sociale. Lorsqu'un allocataire de la Caf signale une séparation, il reçoit environ deux mois après une lettre du pôle Accompagnement des familles. L'allocataire est ainsi invité à prendre un rendez-vous avec une assistante sociale s'il rencontre des difficultés, *via* un numéro de téléphone direct. Les partenaires de la Caf, notamment les assistantes sociales de secteur, ont également la possibilité d'orienter le public vers un des travailleurs sociaux du pôle Accompagnement des familles. L'envoi des requêtes ciblant les cas de séparations donne des retours, en termes de prise de contact, d'environ 9-10 % (en 2012, sur les 693 bénéficiaires contactés, 62 ont demandé un entretien). A titre de comparaison, le service reçoit autant de demandes spontanées (64 demandes en 2012), principalement de la part de travailleurs sociaux. Le pôle Accompagnement des familles comprend 12 travailleurs sociaux, déployés sur le territoire depuis environ un an. Il intervient notamment auprès des partenaires (associations, CCAS, etc.) pour les informer sur l'obligation alimentaire, l'ASF et ses liens avec le RSA.

« On nous a demandé d'intervenir lors d'informations collectives, pour parler de l'obligation alimentaire à des travailleurs sociaux qui s'occupent de bénéficiaires du RSA. Nous sommes allés voir aussi une épicerie sociale, et ils ont aussi parlé de l'obligation alimentaire. »

[Assistante sociale - Caf A]

Ce type d'actions permet ainsi au service de transmettre de l'information sur le fonctionnement des prestations de la Caf sur tout le territoire. Les travailleurs sociaux de la Caf ne s'étant déployés sur le territoire que récemment, l'objectif consiste tout d'abord à assurer une meilleure visibilité aux services proposés. Jusqu'ici, les sollicitations de rendez-vous viennent toutefois davantage de travailleurs sociaux que d'allocataires ciblés par requête après une séparation. D'après une assistante sociale rencontrée, la difficulté résiderait dans l'impossibilité d'atteindre les personnes n'ayant encore aucun droit ouvert à la Caf : les requêtes de séparations ciblent par définition des allocataires ayant fait la démarche de signalement de leur séparation, soit souvent des bénéficiaires du RSA pour lesquels le droit à l'ASF est automatique.

⁹⁶ Priorité réaffirmée par la Convention d'Objectifs et de Gestion entre l'Etat et la Cnaf 2013-2017, cf. pp. 49-53.

« Peut-être que nous, on arrive un peu en retard, mais comment deviner que des couples vont se séparer ? Faudrait-il le faire au niveau administratif, dès qu'une séparation est signalée ? »

[Assistante sociale - Caf A]

L'atout principal de ce service est donc la proximité de ces professionnels avec les services en charge de l'ASF : ils ont ainsi la possibilité de consulter les dossiers des allocataires, de contacter directement les techniciens pour obtenir des informations plus précises, de rédiger des notes dans certains dossiers afin qu'ils soient traités en urgence, ou d'appuyer par exemple une demande de dispense de fixation de CEEE.

« Moi, si j'ai besoin de prendre une heure avec un allocataire, je prends une heure ! On a encore cette possibilité de vraiment bien expliquer les choses. »

[Assistante sociale - Caf A]

Là où les techniciens au guichet ou au téléphone sont contraints par des délais à tenir et une importante charge de travail, l'intervention d'un travailleur social peut permettre de faciliter la communication dans les cas plus complexes demandant un investissement plus important. Il faut toutefois noter que si ce dispositif permet *a priori* un accès aux droits plus aisé, il n'est encore pas connu de tous les agents de la caisse, comme les entretiens ont pu le montrer.

Dans une autre Caf, la mise en place sur le territoire d'un espace dédié à la famille et aux questions liées à la parentalité, l'« Espace Familles », favorise l'accès à l'information des parents isolés.

« On a des horaires d'ouverture qui sont différents, c'est ouvert jusqu'à 17 h 30 tous les jours. Et c'est beaucoup plus convivial, les gens le disent, ils sont ravis de l'accueil. Il y a un coin enfants, il y a des livres... Et puis ils voient toujours les mêmes personnes, c'est important ça. Ils ont vraiment l'impression que leur dossier est suivi, il y a une relation de confiance. »

[Service médiation familiale - Caf B]

L'Espace Familles a été créé en 2009 en tant que service de soutien à la parentalité, et remplit une fonction d'accès aux droits, d'accompagnement et de conseil. Cet Espace regroupe des personnels variés permettant de prendre en charge les usagers sous différents aspects : à la fois des travailleurs sociaux qui ont un rôle d'orientation et de conseil notamment pour les personnes en difficulté, des médiateurs familiaux, et des techniciens pouvant traiter les dossiers sur place. Ces agents sont formés sur les prestations en lien avec la parentalité en raison de leur expérience.

« Ils ont été formés, [...] Ils sont bien à même de situer le dossier par rapport à l'étape. »

[Technicien ASF - Caf B]

« C'est super parce qu'on travaille bien avec eux, ils savent quand nous interpeller. Par exemple, il y a un technicien qui reçoit quelqu'un, puis il dit : "Est-ce qu'il y en a un de vous qui est dispo, parce que là ce serait bien de pouvoir donner l'info sur la médiation." [...] Ils ont une écoute un peu plus attentive. »

[Service médiation familiale - Caf B]

Si ce dispositif n'a pas permis de favoriser, dans le parcours de l'ASF, la fixation d'une CEEE par le recours à la médiation familiale, il a toutefois contribué à accompagner davantage d'usagers vers l'accès aux droits, d'après les professionnels rencontrés. L'organisation des services en lien direct avec les bénéficiaires est en effet déterminante dans l'accès à l'information sur la prestation, et par extension dans l'efficacité du traitement des dossiers d'ASF. Ainsi, le personnel des services des Caf en lien avec l'ASF est en première ligne pour informer les allocataires ou potentiels bénéficiaires de l'ASF et restreindre le non-recours. Dès lors, leur formation au traitement de cette prestation est primordiale pour comprendre leur rôle dans les parcours d'allocataires observés.

1.2 – Les techniciens en charge de l'ASF : un rôle essentiel dans le recours à la prestation

Le traitement de l'ASF est apparu comme relativement lourd à gérer pour les techniciens des quatre Caf : la question de la formation à la gestion de cette prestation et de la nécessaire acquisition de connaissances juridiques précises a été soulevée par tous les personnels enquêtés.

1.2.1 – La formation des techniciens : le manque de connaissances relatives à l'ASF

Alors que toutes les Caf ont mis en place des systèmes d'organisation du travail différents, la formation des techniciens est dans l'ensemble assez semblable d'une caisse à l'autre.

La formation de base des techniciens aborde uniquement l'Allocation de Soutien Familial non recouvrable, notamment l'ASF versée aux parents ou tiers-recueillants d'orphelins ou sans filiation établie, ainsi que les principes d'obligations liés à la perception du RSA. Quant au volet recouvrement et à l'ASF versée au titre d'avance sur CEEE déjà fixée ou à fixer (ASFR), leur maîtrise ne s'acquiert qu'au terme d'une expérience significative de traitement de dossiers. Ainsi, des techniciens rencontrés lors des monographies ont estimé à deux ans le temps de formation « sur le tas » nécessaire à un agent pour pouvoir travailler sur un dossier ASFR de façon autonome.

« Chaque dossier est un cas, ce qui donne un côté très intéressant au travail, mais d'un autre côté pour former c'est pas du tout évident. [...] C'est très difficile de faire des écrits de tout ce qu'on fait pour que la personne se réfère à son écrit. »

[Technicienne ASFR - Caf C]

Ainsi, dans des organisations de travail où coexistent des techniciens-conseil en charge de l'ASFNR et des unités ou référents spécialisés dans l'ASFR, se dégage toujours une tendance à solliciter les professionnels plus spécialisés, y compris sur des questions d'ordre général

que tout technicien liquidateur de Caf devrait en théorie maîtriser⁹⁷. Par exemple, au sein du centre 2 de la Caf D, les deux référents en charge de l'ASFR se voient ainsi régulièrement sollicités par leurs collègues pour leurs dossiers d'ASFNR, et se retrouvent, de fait, en charge de la totalité de la prestation :

« Dès que c'est du quatre mois, séparation sans pension payée, ça passe pas, c'est pas fait par les techniciens, hors ma collègue et moi. »

[Technicienne - Caf D]

« L'ASFNR c'est censé être traité par tout le monde, mais les gens ont des réticences, dès qu'ils voient ASF ça bloque un peu. [...] La plupart du temps, ils nous informent qu'il y a de l'ASF à traiter. C'est nous qui, en regardant les documents qui sont à traiter, leur disons : "Non, non, ce n'est pas de l'ASFR, vous pouvez faire". Mais il y a toujours de la réticence chez les agents... On leur redonne à faire le courrier à traiter, en leur disant que non ça ne nous concerne pas donc ils peuvent le traiter, ils ont été formés à ça. »

[Technicienne - Caf D]

La formation de base des techniciens-conseils pour gérer les dossiers d'allocataires d'ASF a souvent été qualifiée d'insuffisante par les agents, notamment parce qu'ils n'ont pas l'occasion d'en traiter fréquemment : là aussi, tous les enjeux de l'ASFR (et dans une certaine mesure, de l'ASFNR) ne peuvent être assimilés qu'au cours d'un apprentissage empirique, par la pratique.

« L'ASF, c'est tellement compliqué, et c'est pas une prestation qui est apprise dans le cas du cursus normal quand on apprend à être technicien conseil. On l'apprend après. Donc vous êtes technicien conseil, quand vous sortez de l'école, Bac+2 minimum, il faut une école qui dure neuf mois pour apprendre les prestations. Puis en alternance... Dans ce cursus, l'ASFR n'est pas apprise. Le couac peut venir de là. On apprend ce qu'est l'ASF, mais le R c'est quelque chose de compliqué. »

[Membre de la direction - Caf D]

« Il y a beaucoup de prestations à assimiler, il y a beaucoup de cas particuliers qui ne sont pas prévus dans la formation. La formation elle est super carrée : une femme, deux enfants, "nananinanana"... C'est rare que la vie d'une allocataire soit comme ça si facile. Même en stage, les stagiaires sont affolés par la différence entre la formation qui se passe au siège et ce qu'ils voient en réalité sur le terrain. »

[Technicienne - Caf D]

⁹⁷ Cf. Partie 2- 1.1.2 Les agents en charge des réponses aux appels téléphoniques dirigent également les cas d'ASFNR vers l'unité spécialisée d'ASFR.

Pour la responsable d'une unité ASFR, cela s'inscrit dans une orientation plus générale de la Caf :

« Dans d'autres services c'est plus difficile de traiter l'ASF, car c'est une prestation spécifique, or la priorité c'est les minima sociaux, comme toujours aujourd'hui. »

[Responsable d'unité]

La formation est d'autant plus importante que l'ASF requiert l'apprentissage de notions juridiques et la connaissance du système judiciaire.

1.2.2 – Des connaissances juridiques indispensables à la compréhension et au traitement de l'ASFR comme de l'ASFNR

Si toutes les prestations des Caisses d'allocations familiales sont régies par le Code de la Sécurité Sociale, l'Allocation de Soutien Familial (recouvrable et non recouvrable) entretient des liens particuliers avec le Droit Civil.

D'une part, le dispositif d'aide au recouvrement des Caf qui l'accompagne relève aussi du Code Civil, puisque ce sont les articles 371-2 et 372-2 de ce dernier qui régissent l'obligation d'entretien des enfants incombant aux parents. Dès lors, certaines contradictions entre les codes peuvent rendre ce dispositif confus : délai de prescription des créances, définition de la « charge de l'enfant ». D'autre part, la spécificité de cette prestation est d'être versée parallèlement à une démarche judiciaire de fixation de CEEE : les allocataires sont aussi en cours de procédure. Et, puisque cette démarche est la condition du versement de l'ASF, les techniciens traitant cette allocation sont amenés à étudier des documents juridiques quotidiennement. Ils doivent ainsi, plus que pour les autres prestations, savoir déchiffrer un jugement, identifier les acteurs et les dispositifs du champ judiciaire (Tribunal de Grande Instance, Aide Juridictionnelle, Cour d'Appel, greffes, huissiers) et orienter les usagers dépourvus de connaissance des procédures.

« - Qu'est-ce qui n'est "pas simple" dans la gestion de l'ASF ?

La spécificité juridique, les termes des jugements, l'indexation de la CEEE, il faut les calculer, il y a des indices par rapport à la France entière, la revalorisation de la pension peut-être que dans le nouveau système ce sera fait, mais nos systèmes d'information ne sont pas très adaptés. La revalorisation dépend du jugement. Il y a aussi la bonne compréhension : "Versement de la CEEE", quand c'est écrit "jusqu'à la majorité de l'enfant" c'est bien, mais quand c'est écrit "tant qu'il est à charge", ça veut dire quoi ? Qu'il fasse des études ? C'est compliqué pour un technicien qui ne fait que des prestations... On a des risques d'erreurs. Quand on a une formation juridique, on est plus à même à comprendre la lecture d'un jugement. Ce que veut dire "signifier", etc. Ce ne sont pas des choses qu'on apprend. Il y a aussi la gestion des échéances, les relances qu'on fait aux débiteurs... »

[Membre de la direction - Caf D]

Cette proximité nécessaire avec le droit civil est souvent vécue comme problématique pour des agents non juristes qui doivent acquérir ces bases en se formant « sur le tas ». Elle augmente dès lors le risque d'erreurs, notamment de la part des techniciens qui ont moins souvent affaire à des dossiers d'ASF. Ces réticences vis-à-vis du droit civil et du champ judiciaire ont été soulevées dans bon nombre d'entretiens et dans les quatre Caf enquêtées.

Les techniciens en charge de l'ASFNR, n'ayant pas la charge du volet recouvrement (lié à la prestation) ont également signalé le manque de formation juridique.

« Ce qui pose problème, c'est pas la réglementation en elle-même, c'est tout ce qui est à côté. Tous les services connexes, toutes les informations qu'on peut avoir : la médiation, les problèmes juridiques parce que les gens ne sont pas forcément informés, dès qu'on leur parle de justice, ils commencent à avoir des yeux comme ça. [...] C'est plutôt ça la difficulté, savoir où diriger les gens et les conseiller. Et en même temps, je trouve qu'on n'est pas assez formé par rapport à ça justement, à cette procédure juridique, puisqu'après c'est l'ASFR qui prend le relais. »

[Technicien - Caf C]

« Au niveau des procédures, là on se posait la question avec la collègue, de savoir si un jugement qui est définitif, est-ce que l'on peut revenir dessus, est-ce que la personne peut retenter une action par rapport à ça... Là on est un peu dans une impasse parce qu'on ne sait pas, on n'a pas de formation juridique. Parfois pour aiguiller les personnes, c'est difficile. »

[Technicien - Caf C]

Les connaissances nécessaires au recouvrement des créances alimentaires s'acquièrent surtout par un apprentissage pratique : auto-formation, échanges entre pairs au sein des unités, informations ou réunions organisées par l'encadrement au cours desquelles les techniciens peuvent aborder des cas complexes, etc. Certaines Caf ont fait le choix de recourir à des formations à l'ASFR. Confronté à l'arrivée de plusieurs nouveaux arrivants pour faire face à l'augmentation de la charge de travail dans le cadre de la mutualisation, le personnel encadrant de l'unité ASFR de la Caf B a ainsi prévu de faire appel au Centre Régional de Formation pour organiser un module de formulation au cours de l'année 2014. Entre temps, c'est un agent expérimenté de l'unité qui met en place des supports de formation à l'ASFR à destination de ses collègues.

Dans le centre 1 de la Caf D, l'unité ASFR a bénéficié d'une formation ponctuelle dispensée par un avocat afin d'approfondir les connaissances des agents :

« Après, on peut toujours demander des acquis [sic] supplémentaires pour être mieux opérationnel par rapport aux dossiers qu'on gère. Par exemple, l'année dernière nous avons eu une petite semaine de mise au point concernant les pièces exécutoires. Quelqu'un du TGI est venu animer une formation pour nous, c'était un peu exceptionnel parce que détacher rien que pour nous, à notre demande, quelqu'un de l'extérieur... C'est bien ! [...] C'était très, très profitable. Ça a servi, on en a fait profiter l'animation du

réseau [des Caf] pour une nouvelle note qui devrait être signée prochainement. Et puis ça nous permet d'échanger des propos, des doutes, et dans ce genre de réunions, on est en face de quelqu'un qui est là pour nous permettre d'être le plus précis dans la procédure et éviter des vices de procédure. Ça peut exister et souvent ça ne profite pas à l'allocataire. »

[Technicien ASFR - Caf D]

Consciente de cette nécessité de bien connaître le droit civil, la direction de la Caf A a pris le parti de favoriser le recrutement de techniciens ayant des profils de juristes pour le traitement de l'ASFR et du recouvrement. Dans une logique de professionnalisation du personnel du service ASFR, trois salariés sortant de cursus juridiques ont récemment été embauchés : deux personnes titulaires de master 2 en droit, dont une avec une formation d'huissier, et une personne licenciée en droit.

« C'est vrai qu'à l'ASF, on a maintenant deux générations. La génération des anciens ils sont cinq, formés un peu sur le tas, qui ont réussi leur mission ceci dit, il n'y a rien à redire. Et puis on a une deuxième génération, les nouveaux embauchés, avec un niveau d'études plus élevé. »

[Membre de la direction - Caf A]

« C'est vrai qu'il y a une offre de juristes qui est très importante, on a lancé un appel à candidatures pour intégrer le service du recouvrement des pensions alimentaires, j'ai pratiquement que des masters 2 en droit dans différentes spécialités. [...] C'est vrai que maintenant c'est les profils qu'on recherche. Pour l'instant, c'est des personnes qui ont une certaine stabilité, mais à terme est-ce qu'ils vont se satisfaire d'un emploi de technicien ? »

[Responsable d'unité - Caf A]

Ces « nouveaux embauchés » sont plus à l'aise avec les procédures et le vocabulaire juridiques, même s'ils doivent tout de même être suivis durant plusieurs mois par les techniciens plus anciens à leur arrivée dans le service. Une formation juridique les aide par exemple à interpréter les jugements :

« Un juge qui, dans une phrase, dit : "Jugement appliqué à compter du 1er mars", et ensuite, qui dit : "Pension due à compter du précédent jugement". Ça, c'est vraiment un exemple extrême, mais c'est déjà arrivé que dans le même paragraphe, un juge dise l'inverse de ce qu'il a dit deux lignes plus haut. [...] On essaie d'interpréter le sens par rapport au jugement complet ou sinon on a également déjà demandé au juge de préciser ce qu'il voulait dire. »

[Technicien ASFR - Caf A]

Au contraire, d'autres responsables d'encadrement et de direction préfèrent ne pas chercher de profils trop spécialisés à l'embauche pour ce type d'activités :

« Je pense qu'il est important qu'ils aient une connaissance, une formation sur les procédures judiciaires liées à la CEEE, de là à être juriste... Je pense qu'ils s'embêteraient un peu. »

[Responsable d'unité - Caf C]

Si la formation du personnel en charge de l'ASF et du recouvrement est essentielle pour optimiser la gestion de la prestation, certaines organisations de travail tendent également à professionnaliser des techniciens sur ces tâches.

1.3 – Quelques résultats de l'expérimentation d'organisations de travail spécifiques

Les quatre monographies de Caf décrivent des modes d'organisation de gestion de l'ASF et du recouvrement des créances tendant à valoriser la spécialisation du travail des techniciens. De la constitution d'unités spécialisées à la mutualisation de services entre Caf, l'activité des techniciens traitant cette prestation les positionne de plus en plus comme des spécialistes.

1.3.1 – Bénéfices et limites de la constitution de groupes spécialisés

Les unités de traitement spécialisées sont répandues pour la partie recouvrable de la prestation, puisque seul le centre 2 de la Caf D a conservé cette tâche au service des prestations. Les différences entre les unités s'observent à la fois s'agissant de la prestation traitée (ASFNR et ASFR, ou seulement ASFR), de l'organisation de la prise de contact avec les allocataires, et des profils des techniciens. L'une des unités gère l'ensemble du processus ASFR et NR (Caf B), les autres ne traitant que la phase de recouvrement des créances alimentaires et le traitement de l'ASFR. L'une des quatre unités spécialisées se distingue des autres puisqu'elle s'occupe de la totalité des prestations sociales et familiales versées par la Caf de son portefeuille d'allocataires de l'ASFR. Cela permet notamment d'avoir une meilleure gestion des problématiques liées à la subsidiarité du RSA : l'unité chargée du versement de l'ASFR et du recouvrement examine également les demandes de RSA et les déclarations de situation trimestrielles, permettant notamment aux agents de repérer la déclaration d'une CEEE lorsque celle-ci est de nouveau versée.

« C'est surtout en lien avec le RSA car on est obligé de vérifier sur les déclarations trimestrielles qu'elles ne déclarent pas de pensions et qu'elles ne déclarent pas en même temps sur l'ASF, parce qu'elles peuvent le faire. On vérifie aussi les revenus annuels parce que parfois elles déclarent les pensions. »

[Responsable d'unité - Caf D - centre 1]

Cette organisation permet également de restreindre les risques de mauvaise orientation des courriers, très répandus dans les autres Caf :

« Dès que le dossier allocataire arrive avec son matricule, c'est automatique il [le système] sait qu'il doit arriver dans la corbeille ASF. Il n'y a pas d'erreur. Le système fait que tous les matricules allocataires gérés par l'ASFR arrivent dans cette corbeille. »

[Responsable d'unité - Caf D]

La constitution de services spécifiques, rendue nécessaire par la complexité de la prestation et du dispositif d'aide au recouvrement proposé par les Caf⁹⁸, pose certains problèmes. Cette spécialisation en unités va en effet de pair avec une tendance à l'éloignement des techniciens et des bénéficiaires. Car si la modernisation des services publics a, dans les années 80 et 90, introduit une remise en question de la séparation des *back offices* et des *front offices*⁹⁹, l'organisation du travail résultant de la spécialisation et de la rationalisation du temps de travail tend à rétablir, ces dernières années, cette imperméabilité entre services. Certains risques peuvent en découler, dont un traitement des dossiers sans lien direct avec les administrés, et une moindre prise en compte, par les agents en contact avec les usagers, des difficultés engendrées par la séparation, que connaissent mieux ceux qui « liquident » les prestations (cf. Partie 2 - 1.2.1).

Intégrer ASF et ASFR ?

La répartition de la charge de l'ASFR et de l'ASFNR entre les différents services est réalisée différemment dans les quatre Caf observées. Certaines ont même connu plusieurs expérimentations et s'interrogent aujourd'hui sur l'organisation la plus efficace.

Dans la Caf B, la charge de l'ASFR et NR relève d'une unité spécialisée.

Cette question reste ouverte et constitue un enjeu central pour la direction de la Caf A, qui souhaite réintégrer l'ASFNR au sein de l'unité spécifique chargée de l'ASFR et dépendant du service contentieux.

« L'ASF et l'ASFR c'est un continuum, [...] On peut considérer que c'est une prestation très spécialisée qui devrait être traitée par des spécialistes. »

[Membre de la direction - Caf A]

Dans cette Caf, l'unité ASFR avait récupéré la charge de l'intégralité de la prestation, en raison du manque de connaissances juridiques des agents des unités prestations¹⁰⁰ :

« D'abord, on faisait que la phase recouvrement, après on a pris la totalité parce qu'on s'est rendu compte que pour la lecture des documents on en savait un peu plus que les techniciens, que c'était quand même assez complexe. »

[Technicienne ASFR - Caf A]

Le traitement de l'ASFNR revint cependant au service prestations en juin 2010, suite à une diminution de l'effectif du groupe ASFR. D'après un technicien du groupe ASFR, ce transfert a eu pour effet de permettre de suivre les dossiers ASFNR dans des délais plus courts puisque « les prestations sont plus "statistiquées" que les [dossiers du] service contentieux pour l'antériorité dans les corbeilles ». Cependant, malgré les délais de traitement plus courts du service prestations, les techniciens de l'unité ASFR souhaiteraient « traiter les dossiers de A à Z » d'après leur encadrement, afin d'avoir une prise en charge globale des dossiers : « Ils se rendent compte aussi qu'ils reçoivent des dossiers qui ne sont pas complets, venant

⁹⁸ Notamment en raison du niveau de technicité requis (Partie 2- 1.2)

⁹⁹ Jean-Marc Weller, *op.cit.*

¹⁰⁰ Manque de connaissances décrit au chapitre précédent. Cf. 1.2

justement du service qui gérait le non recouvrable»¹⁰¹. Ce projet part du constat du manque de connaissances spécifiques des techniciens qui peut, d'une part, nuire aux allocataires :

« Les techniciens quand ils sont en face d'un allocataire n'ont pas le niveau d'informations suffisant pour leur donner toutes les informations. »

[Responsable ASFR – Caf A]

Et d'autre part nuire à la bonne gestion de la prestation pour la Caf :

« Avant on suivait, nous, dans l'ancien applicatif, on les chargeait et on les suivait pour demander les jugements, alors qu'actuellement il n'y a pas tellement de suivi, il n'y a pas de suivi pour demander le jugement. Souvent la partie non récupérable avant jugement est versée pendant deux ou trois ans sans suivi. »

[Technicienne ASFR]

Cette volonté d'intégration ou de réintégration du traitement de l'ASFR et de l'ASFNR s'est également manifestée au sein de la Caf C.

« Ce qui, je pense, pourrait être bien notamment pour le suivi intégral du dossier : suivre de l'ASFNR à l'ASFR, revenir à l'ASFNR parce que monsieur est insolvable, et revenir après à l'ASFR. Je pense que ça serait bien que le technicien puisse travailler dès la première demande de l'allocataire. »

[Responsable d'unité - Caf C]

L'intégration, dans un seul service, de la gestion des deux volets de la prestation aurait l'avantage de permettre une meilleure gestion des liens avec le RSA, d'éviter les aller/retours entre services, les erreurs d'orientation des courriers, ainsi que d'améliorer le service aux usagers, qui auraient un interlocuteur bien défini.

« Mais c'est vrai qu'aujourd'hui, dans le service prestations mis à disposition de la première phase ASFNR, les techniciens ne font pas que ça. Ils sont deux ou trois, mais qui font beaucoup d'autres choses à côté. Alors il suffit que les deux soient absents en même temps, ça pose problème pour l'accueil téléphonique, l'accueil physique, c'est une difficulté déjà au niveau de l'organisation. C'est une question de cohérence de rapatrier cette allocation dans une même entité qui gère la procédure depuis le début jusqu'à la fin. »

[Responsable d'unité - Caf A]

Une autre organisation de la gestion de l'ASF, le processus de mutualisation en cours dans certaines des Caf enquêtées, mérite d'être particulièrement observé.

¹⁰¹ Entretien avec un responsable d'unité, Caf A.

1.3.2 – La mutualisation de l'ASF : atouts et limites de la création de pôles spécialisés

Parmi les quatre Caf visitées pour l'étude organisationnelle, deux étaient concernées par la mutualisation des services en charge de l'ASF au moment des entretiens. La Caf A était sur le point de reprendre les dossiers d'ASFR d'une caisse de la région, et la Caf B était déjà Caf pivot pour l'ASFR et l'ASFNR d'une Caf de la région depuis fin 2012.

La Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Cnaf 2013-2017 prévoit en effet d'intensifier les processus de mutualisation « *des fonctions de production et de supports sur des échelles économiquement pertinentes* »¹⁰². La gestion de l'ASF fait partie des activités sujettes à ce procédé dans la mesure où cette prestation demande un niveau d'expertise assez élevé (cf. Partie 3 - 1.2) et coûteuse pour les Caf. Ainsi, la COG prévoit expressément que les schémas régionaux de mutualisation comportent, parmi les fonctions de production, « *la gestion de l'ASF(R)* »¹⁰³. Dans cette période de changement organisationnel, notre étude a permis d'observer en partie les effets du processus de mutualisation sur la gestion de l'ASFR. Les entretiens mettent en évidence la nécessité pour les équipes d'encadrement de trouver une organisation du travail spécifique.

Dans la Caf A, les dossiers ASFR d'une Caf de la région sont sur le point d'être transférés à l'unité ASFR. L'équipe d'agents spécialisés – encore incomplète au moment des entretiens – sera partagée en deux groupes, traitant chacun les dossiers ASFR d'une Caf.

« Normalement, on a tenté de faire des rapprochements entre [les deux Caf] pour que ce soit les mêmes procédures et les mêmes courriers mais effectivement il y aura un groupe qui sera chargé du recouvrement d'une Caf et un autre du recouvrement de l'autre. Au lieu de diviser un jour l'un, un jour l'autre, il a été décidé de faire deux groupes. »

[Technicien ASFR – Caf A]

Dans la Caf B, Caf gérant l'ASFR et l'ASFNR d'une autre Caf de la région, il a été décidé de faire différemment : l'ASF (R et NR) des deux organismes est traitée séparément. Des corbeilles distinctes regroupent les dossiers de chaque Caf. Les agents ne sont pas affectés à une Caf en particulier, et des plannings d'activités hebdomadaires sont élaborés. Afin d'éviter les changements trop fréquents, l'agent positionné sur une Caf l'est pour la semaine. En fonction de l'avancée des stocks, les techniciens peuvent traiter une même caisse plusieurs semaines de suite dans un souci de traitement équitable entre les allocataires des deux Caf. Une réunion d'unité a lieu une fois par semaine pour présenter le planning d'activité, diffuser les informations hebdomadaires des cadres et les informations techniques. C'est également à ce moment que les techniciens peuvent faire part des difficultés rencontrées, et échanger. Ce fonctionnement nécessite ainsi une organisation et un encadrement rigoureux. Toutefois, cette organisation de travail ne permet pas de traiter en temps réel les dossiers des deux Caf :

¹⁰² COG 2013-2017, p.24.

¹⁰³ *Ibidem*, p.97.

« Nous essayons de faire comprendre aux autres unités que l'on ne gère plus simplement l'ASF de la Caf B, ce nouveau mode de fonctionnement n'est pas encore totalement entré dans les esprits. Les agents des autres services ont besoin d'une réponse, ils en ont parfois besoin immédiatement, mais l'agent sollicité n'est pas forcément connecté à la Caf B à ce moment-là. »

[Responsable d'unité – Caf B]

Par ailleurs, la mutualisation a nécessité l'adaptation aux modes d'organisation du travail de la Caf cédante : la Caf cédante n'utilisant pas le même outil informatique (la Caf B, prenante, utilise le logiciel ASFR), son personnel a dû entrer tous les dossiers dans le logiciel ASFR avant la mutualisation. Le personnel de la Caf cédante ne connaissant pas le fonctionnement du logiciel, l'enregistrement des dossiers n'a pas été fait de la même manière que celle de la Caf B, prenante, occasionnant ainsi une charge supplémentaire pour cette dernière.

Ces deux monographies font ressortir certaines spécificités telles que la recherche par le personnel encadrant d'une organisation du travail permettant un traitement équitable des dossiers, la gestion de la montée en charge des dossiers (intégration de ceux-ci dans le système d'information, harmonisation des informations entrées dans les dossiers, etc.), et le suivi rigoureux des indicateurs de performance. L'optimisation du système d'information est ici d'une importance primordiale, afin d'améliorer les possibilités de suivi et de faciliter le travail quotidien des techniciens.

2 – La gestion de la prestation : de l'application des réglementations aux arbitrages des agents

Le travail quotidien des techniciens en charge de l'ASF fait appel à des manipulations informatiques complexes ainsi qu'à des réglementations précises. Les techniciens ont la possibilité de consulter le « suivi législatif », document produit par la Cnaf, disponible sur le poste de travail informatique et en version papier, qui reprend toutes les règles à appliquer, mises à jour régulièrement. Ces agents sont aussi des « *policy-makers* » qui mettent en œuvre les dispositifs de politiques publiques en les adaptant à la connaissance « du terrain » qu'ils ont acquise. Si cette théorie d'analyse des politiques publiques s'est développée depuis plus de 30 ans¹⁰⁴, les travaux de Vincent Dubois ont montré « une forme de jurisprudence quotidiennement élaborée dans les relations entre agents des Caf, édictant des « règles secondaires d'application »¹⁰⁵. L'activité des techniciens mêle en effet l'application stricte des règles complexes régissant la prestation et le « bricolage » quotidien.

Il convient de faire un état des lieux de ces pratiques et des difficultés rencontrées, de l'utilisation des outils mis à disposition des agents, à l'application des réglementations au quotidien.

¹⁰⁴ Les travaux fondateurs de Michael Lipsky ont ouvert la voie à de nombreuses études sur l'administration allant en ce sens. Michael Lipsky, *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in public Services*, New-York, Russel Sage Foundation, 1980, 275 p.

¹⁰⁵ Vincent Dubois, *op. cit.*, p. 161.

2.1 – Le travail quotidien : composer avec les dysfonctionnements du système informatique

L'activité quotidienne des agents étant fortement tributaire du système d'informations utilisé, les quelques dysfonctionnements évoqués prennent une importance certaine pour comprendre les difficultés à gérer certains dossiers d'ASF.

2.1.1 – Vers une homogénéisation des systèmes d'information

Dans une perspective d'observation de l'organisation du travail quotidien des agents en charge du versement de l'Allocation de Soutien Familial et du recouvrement des créances, il est nécessaire de faire un état des lieux des outils de travail à leur disposition afin de mieux comprendre certaines difficultés d'ordre technique.

Plusieurs logiciels permettant de traiter l'ASF et le recouvrement de celle-ci coexistent dans les caisses :

- **Nims (ou « Cristal »)** : il s'agit de l'outil général utilisé pour les prestations dans toutes les Caf. Il est notamment utilisé pour la gestion de l'ASF. On y retrouve les dossiers de tous les allocataires de France. Toutes les informations relatives à l'allocataire y sont présentes : les droits qui ont été ouverts (et, le cas échéant, fermés), les contacts que l'allocataire a eus avec la Caf (courriers, appels, rendez-vous) mais aussi les courriers qui lui ont été envoyés. Il permet également de placer des échéances sur des dossiers afin de vérifier une situation à une date donnée (par exemple après un délai accordé à l'allocataire pour fournir une pièce justificative), et d'envoyer des courriers automatiques. Tous les techniciens ont accès à Nims et peuvent y consulter ou ajouter des informations. Le versement de l'Allocation de Soutien Familial passe donc par ce logiciel dans toutes les Caf observées.
- **ASFR** : ce logiciel date de 1991. Il permet de traiter la phase de recouvrement de l'Allocation de Soutien Familial Recouvrable. Selon les agents, ce logiciel manque d'ergonomie et d'opérationnalité : l'utilisation de la souris n'est pas possible, l'écran est petit (« même pas un demi format [...] y a pas une grande visibilité, faut descendre, remonter... c'est pas très convivial »¹⁰⁶), et toutes les informations du dossier ne sont pas visibles. Il est utilisé par la Caf B, et depuis peu par la Caf A.

« On n'a que la pension due quand il y a défaillance, et la pension versée. Là il y a eu des remboursements [de l'ASFR versée à titre d'avance], mais on ne les voit plus parce que c'est payé. »

[Technicienne ASFR – Caf A]

« NSF [voir infra] est un développement qui nous permet de travailler plus facilement sur [le logiciel] ASFR. Là on devrait avoir la souris, pour l'instant on n'a pas de souris pour travailler sur [le logiciel] ASFR. On n'a que la flèche qui monte, la flèche qui descend, la touche droite, la touche gauche. »

[Responsable d'unité – Caf A]

¹⁰⁶ Entretien avec une technicienne ASFR (Caf A).

- **NSF** : il s'agit d'un applicatif proposé par la Cnaf pour améliorer l'utilisation d'ASFR. Utilisé par la Caf C depuis mars, son utilisation va être étendue à toutes les Caf.

Face aux difficultés rencontrées avec le logiciel ASFR, la **Caf A** a créé un outil informatique spécifique, utilisé pour la gestion des dossiers d'ASFR. Afin de préparer le passage à l'outil national NSF, les dossiers (traités jusqu'ici dans le logiciel maison) sont actuellement transposés sur le logiciel ASFR, afin d'être repris dans le nouvel applicatif NSF. Les techniciens du groupe ASFR travaillent donc sur deux systèmes différents (ancien système propre à la Caf et ASFR).

L'unité ASF de la **Caf B** prépare également le passage au nouvel logiciel NSF qui devait être mis en place après les entretiens, au mois de novembre 2013. La montée en charge se fait automatiquement depuis le logiciel « ASFR », mais nécessite des ajustements afin d'homogénéiser les données.

« Il y a des éléments bloquants, comme des divergences de format de dates de naissances, des détails techniques, ou des procédures en cours depuis plus de deux ans en provisoire sur lesquelles il faudrait jeter un œil pour voir ce qui se passe. »

[Technicien ASF - Caf B]

L'un des techniciens de l'unité a été recruté expressément pour accomplir ce travail technique, sous l'encadrement du technicien référent pour les dossiers les plus complexes. Comme dans les autres Caf utilisant l'applicatif ASFR, l'arrivée de l'applicatif NSF est attendue pour faciliter la prise en main (« *On attend déjà une lisibilité beaucoup plus fluide* »), l'applicatif ASFR étant désigné comme un frein à de bonnes conditions de travail.

La **Caf D** n'utilise plus le logiciel « ASFR », jugé obsolète par les enquêtés. L'unité ASFR du Centre 1 travaille uniquement sur Nims, bien qu'il ne soit pas spécifique au travail de recouvrement. Les procédures de recouvrement sont donc gérées dans des dossiers papier.

Depuis mars 2013, la **Caf C** est pilote pour l'utilisation du nouveau logiciel, NSF, dédié à l'ASFR et au recouvrement des CEEE. Tous les dossiers ont été transposés sur ce logiciel. La responsable de l'unité et deux techniciens ont participé au groupe de travail national sur ce système : l'outil leur a été présenté et ils ont pu être formés à son utilisation. Depuis juin, le système NSF est utilisé par l'équipe ASFR. Ce logiciel, qui reprend l'ergonomie du logiciel commun et général à toutes les Caf et à toutes les prestations, Nims, ne dispense pas les techniciens de travailler parallèlement sur les deux logiciels. Toutefois, les liens entre les deux logiciels sont facilités puisque certaines opérations peuvent être transmises automatiquement ou manuellement d'un logiciel à l'autre.

« Les reversements par contre, maintenant, on les traite dans NSF, et ils passent dans Nims automatiquement, pour ça il y a un lien entre Nims et NSF. »

[Technicienne ASFR - Caf C]

« Dans l'applicatif ASFR, il fallait systématiquement tout reporter. Ça fait qu'on travaillait sur l'applicatif et après on travaillait l'intégralité sur Nims. Tandis que maintenant, par contre, sur NSF, si une situation d'un allocataire se modifie, il y a un pavé Cristal [Nims] sur NSF, on appuie sur [ce pavé] Cristal [Nims] ça met à jour la situation [dans Nims-Cristal]. Mais il faut quand même appuyer sur ce pavé Cristal [Nims] pour mettre à jour. Ça fait qu'on a toujours besoin de Cristal [Nims] pour voir la situation, pour voir l'évolution des enfants, s'ils ne sont plus à charge, parce que tout ça, ça ne se met pas. Donc il faut constamment jongler entre les deux. »

[Technicienne ASFR - Caf C]

Les liens entre les deux logiciels sont facilités. Toutefois, les changements de situation des allocataires, tout comme les surveillances des échéances, nécessitent de travailler sur Nims parallèlement au logiciel NSF.

« On n'a pas encore les surveillances NSF [...], jusqu'à maintenant on fait des surveillances sur Nims. »

[Technicienne ASFR - Caf C]

L'homogénéisation des outils informatiques facilitera le développement d'indicateurs de suivi de l'activité, et notamment des taux de recouvrement. Comme on l'a vu, ceux-ci n'étaient calculés que de façon marginale jusqu'ici, puisque le système informatique ne le permettait pas : la Caf C, expérimentant déjà l'outil « NSF », est ainsi la seule Caf de l'étude disposant de chiffres précis. Cette amélioration va dans le sens du « réel suivi de l'efficacité des actions de recouvrement » souhaité par la COG en vigueur¹⁰⁷.

2.1.2 – Pallier la mauvaise adaptation des outils informatiques au travail quotidien

Un certain nombre de freins techniques ont été relevés lors des observations et des entretiens.

o **La rigidité des courriers-types prévus par le système informatique**

Les courriers-types envoyés automatiquement *via* « Nims » (Cristal) sont souvent mal compris par les allocataires, ce qui engendre des aller/retours de courriers explicatifs, augmentant la charge de travail pour les techniciens et les délais de traitement :

« Les courriers-types qui sortent obligatoirement dans les chainages, ceux-là on n'a pas du tout la main dessus. Ce sont des courriers nationaux, des modèles... qui sont juste dans ce qu'il y a marqué, par contre les gens n'ont pas toujours la lisibilité qu'il faudrait. »

[Technicien ASFNR - Caf A]

Dans la même Caf, l'unité ASFR rencontre le même problème avec le logiciel « ASFR » utilisé dans l'attente du nouvel applicatif national : celui-ci ne permet pas les modifications, générant des incompréhensions chez les allocataires et les débiteurs d'aliments.

¹⁰⁷ COG 2013-2017, p.82.

« Il y a un courrier qui est prévu dans une procédure, c'est ce courrier qui va sortir, même si certains paragraphes ne sont pas adaptés à la procédure en cours. »

[Technicien ASFR - Caf A]

Ces difficultés ont été signalées dans la plupart des Caf. Par ailleurs, l'envoi automatique de courriers d'appel de pièces explique certaines incompréhensions des allocataires rencontrés dans la phase 2 de l'étude, qui déclaraient recevoir de telles demandes de leur Caf tous les mois :

« Presque tous les mois on me demande des justificatifs, c'est fatiguant moralement. »

[P43, 47 ans, groupe C, accueil-standardiste, 3 enfants, Caf D]

En effet, comme le remarque une technicienne de la Caf B, les délais de traitement des dossiers en instance, parfois longs, (pouvant aller jusqu'à plusieurs mois selon les Caf) peuvent occasionner des doublons : par exemple, un courrier d'appel de pièces trimestriel automatique et un courrier manuel personnalisé pour un rectificatif de justificatif d'engagement de procédure peuvent être envoyés à quelques semaines d'intervalle. Ces situations peuvent être vécues comme chronophages par les usagers et expliquer l'abandon de leurs droits face à la multiplication des démarches.

Remédier aux problèmes de lisibilité des dossiers de recouvrement

La responsable du service contentieux de la Caf C a signalé une difficulté de gestion du service ASFR due à une mauvaise adaptation du système informatique au travail quotidien effectué par les techniciens : afin d'avoir une meilleure lisibilité des procédures de recouvrement engagées pour chaque dossier, ils créent des dossiers papier regroupant toutes les pièces et démarches concernant l'ASFR. Il n'existe en effet aucun outil à l'échelle nationale permettant de distinguer l'ASF des autres prestations, ce qui rend le suivi plus complexe.

« Aujourd'hui, j'ai besoin de travailler sur la dématérialisation des dossiers. Le courrier numérisé vient dans le dossier de la personne bénéficiaire de l'ASF, mais ce dossier vit pour d'autres prestations. Donc si les techniciens ASFR ont l'allocataire qui appelle, par exemple pour râler parce que le jugement n'est pas appliqué depuis cinq ans, ils vont sur son dossier et y voient tous les courriers, en allant du RIB envoyé pour recevoir une prestation jusqu'au jugement. On ne voit pas bien les éléments, donc ils constituent un dossier papier, où ils mettent toutes les pièces de la corbeille liées à l'ASF depuis la première demande. Aujourd'hui, on a besoin de travailler là-dessus. [...] L'outil n'est pas le plus optimal, on n'a pas une page qui permettrait par exemple de voir de quand date le jugement de la pension, si elle est indexée... Il faudrait créer une fiche technique, qui serait sur le dossier de l'allocataire, mais qui permettrait de savoir où on en est, sans avoir à aller feuilleter le jugement... Aujourd'hui ce n'est que du papier. »

[Responsable d'unité – Caf C]

« Le souci que nous avons, c'est qu'il faudrait ce qu'on appelle des corbeilles : il nous faudrait une corbeille ASFR, pour que nos dossiers ne soient pas mélangés aux dossiers prestations. [...] Nos courriers sont mélangés aux courriers prestations. Quand on a des documents, qu'on veut les retrouver... C'est mélangé, il faut les chercher. Ça, c'est un gros point noir. C'est pour ça que la dématérialisation, on n'est pas contre hein, mais il faut avoir un outil vraiment compétent. [...] Donc on a essayé de tester il y a un an, avec l'ancien applicatif, on nous avait demandé de travailler sans dossier [papier]. On a essayé, on y a mis de la bonne volonté, puis on a tiré la sonnette d'alarme, on n'y arrivait pas. Comme perte de temps, c'était catastrophique. »

[Technicienne ASFR – Caf C]

Le groupe ASFR de la Caf A s'est vu confronté au même problème de manque d'adéquation des outils informatiques. Afin de disposer d'un suivi des dossiers offrant une meilleure lisibilité des procédures en cours, ce qui est impossible sur les deux outils informatiques utilisés, le groupe a créé un système de suivi sur Excel, la « feuille orange », permettant l'historique du dossier sur le même fichier.

« On a un fil rouge du dossier qui est accessible par tous les techniciens et qui est mis à jour à chaque fois qu'un technicien prend le dossier en mains. [...] Ça nous aide énormément. Normalement, avec seulement la feuille orange, on peut répondre à 80 % des appels téléphoniques. Uniquement en regardant la feuille orange. »

[Technicien ASFR – Caf A]

Au-delà des dysfonctionnements du système informatique, d'autres difficultés ont été identifiées au niveau du versement de l'ASF pour les allocataires au RSA et pour le traitement des débiteurs « hors d'état ».

2.2 – Le versement de l'ASF : gérer les cas des « hors d'état » et des allocataires du RSA

De la gestion de la demande d'ASF au versement de la prestation, les techniciens rencontrent un certain nombre d'obstacles, qu'il s'agisse de l'application des réglementations ou des relations aux bénéficiaires.

2.2.1 – Des pratiques différenciées de gestion des « hors d'état »

Comme nous l'avons vu, dans certains cas, l'allocataire peut être dispensé d'entamer la procédure de fixation de CEEE. En effet, si le débiteur perçoit le Revenu de Solidarité Active, l'Allocation Adulte Handicapé, ou l'Allocation de Solidarité Spécifique, il est systématiquement catégorisé « hors d'état » jusqu'à retour à meilleure fortune, si bien que le créancier perçoit l'ASFNR sans avoir à engager d'action en justice.

La recherche de solvabilité et d'adresse a priori

Dans l'objectif de désengorger les tribunaux saisis pour fixation de pension parfois inutilement dans les cas où le débiteur est introuvable, le décret n° 2011-1840 du 7 décembre 2011 a introduit un nouveau critère dans le classement en « hors d'état » : « A l'issue des recherches et en l'absence de l'adresse et/ou d'éléments de solvabilité, le débiteur est réputé hors d'état et le créancier d'aliment exonéré de toute démarche en fixation de CEEE. »¹⁰⁸ Depuis 2012, les techniciens traitant les demandes d'Allocation de Soutien Familial ont donc l'obligation de rechercher la solvabilité et l'adresse du débiteur d'aliments, avant de demander à l'allocataire d'ASF d'entamer une procédure de fixation de CEEE (cf. Partie 1 - 1.2.2). A cet effet, les techniciens ont accès à certains outils de recherche, EOPPS étant principalement utilisé.

« Il est acté qu'au vu de ces outils-là, si on trouve rien, on les qualifie de hors d'état d'entrée. [...] C'est principalement pour désengorger les tribunaux et puis pour envoyer vraiment les allocataires qui peuvent arriver à avoir une procédure qui puisse aboutir à quelque chose. »

[Responsable d'unité – Caf C]

D'après les entretiens, cette pratique serait largement partagée dans les services enquêtés, à l'exception d'une Caf au sein de laquelle les techniciens semblent peu au fait de cette possibilité. Toutefois, l'enquête menée auprès des allocataires montre que cette recherche ne serait pas totalement systématisée : plusieurs allocataires ont fait état des très faibles revenus de leurs ex-conjoints, sans pour autant que la recherche de solvabilité leur ait été proposée. Un entretien avec un technicien en charge de l'ASFNR constate que certains agents n'effectuent ces recherches que sur demande de l'allocataire.

La recherche de domicile quant à elle peut être délicate comme le souligne une responsable d'unité :

« Si on a des éléments concernant le débiteur on peut les prendre aussi, ça nous donne déjà une visibilité sur la solvabilité de la personne ou son adresse, mais qu'on ne peut pas communiquer à l'allocataire. L'allocataire va nous dire : "Je sais pas où il est, je sais pas ce qu'il fait", alors on va rechercher et on lui dit : "Vous engagez une action". Et là elle nous dit : "Mais comment vous voulez que j'engage une action si je sais pas où il est ?". Et là on lui dit : "Vous dites que c'est la Caf qui vous dit d'engager une action". Donc le tribunal sait très bien que si la Caf l'envoie c'est qu'on a retrouvé des éléments, mais nous on ne peut pas dire à l'allocataire : "On a trouvé des éléments, on sait qu'il travaille, on sait où il habite..." Donc dans la relation avec l'allocataire au niveau de l'accueil physique c'est difficile par rapport à ça. »

[Responsable d'unité – Caf C]

¹⁰⁸ Lettre circulaire n° 2012-068 de la Direction des politiques familiale et sociale, faisant état des réformes introduites par la loi de financement pour la Sécurité Sociale pour 2012, et du décret n°2011-1840.

Non seulement la relation à l'allocataire peut pâtir de l'interdiction qu'ont les agents de donner des informations concernant le débiteur à un demandeur d'ASF, mais cela peut être à l'origine d'une forme de non-recours : le créancier, pensant que toute procédure judiciaire est inutile faute d'adresse, pourrait décider d'abandonner ses droits.

Le classement hors d'état : la difficulté d'appliquer des critères objectifs

Le classement des débiteurs comme « hors d'état » de payer la CEEE peut également être réalisé après le versement de l'ASF. Les motifs de classement « hors d'état » sont encadrés par la réglementation de la prestation.

Dans les Caf enquêtées, la volumétrie des débiteurs « hors d'état » est répartie comme suit :

Caf A	Caf B	Caf C	Caf D
≈ 43 % des dossiers d'ASF	≈ 33 % des dossiers d'ASF	≈ 18 % des dossiers d'ASF	≈ 46 % des dossiers d'ASF

Alors que le rapport de la Cour des Comptes de septembre 2010 relevait la difficulté pour les services en charge de l'ASF de recourir à des critères objectifs de classement « hors d'état », les entretiens auprès des techniciens des Caf indiquent la tendance commune à prendre en compte le RSA comme montant de référence :

- un débiteur bénéficiaire d'un minima social (RSA socle, Allocation Spécifique de Solidarité, Allocation Adulte Handicapé) est d'office considéré comme « hors d'état » de faire face à ses obligations ;
- un débiteur bénéficiaire du RSA activité, dont les revenus seraient faibles, peut être considéré comme « hors d'état » : *« S'il a 500 euros de salaire, on ne peut pas de toute façon saisir 200 euros de pension. »*
- un débiteur bénéficiant de faibles revenus (à peine supérieurs au montant du RSA) peut être classé « hors d'état ». Dans certaines Caf, ce type de cas est soumis à instance décisionnaire, notamment à approbation de l'Agent comptable.

Les créanciers dont le débiteur d'aliments est insolvable sont tout de même incités à faire fixer une contribution à l'entretien de l'enfant au tribunal. En effet, si à l'occasion du contrôle annuel de la situation de hors d'état du débiteur, il s'avère que celui-ci n'est par exemple plus bénéficiaire du RSA, l'allocataire (qui n'est pas nécessairement au courant de la situation financière de son ex-conjoint) se verra réclamer le remboursement de l'ASFR pour cette période. Les techniciens ont observé ce genre de situations à diverses reprises. Ils comprennent toutefois la réticence de certains allocataires à entamer cette démarche :

« Cela peut paraître surprenant pour l'allocataire de devoir engager une procédure alors qu'il pense que l'autre parent n'a pas les moyens de participer à l'entretien des enfants. Il ne voit pas les conséquences sur le droit ASF, il n'envisage pas que le droit ASF peut s'arrêter parce que la situation d'insolvabilité du débiteur n'entre pas [plus] dans la catégorie de « hors d'état » prévu par la législation, et qu'on risque de lui réclamer des indus si le débiteur est redevenu solvable. »

[Technicien ASF - Caf B]

Les incompréhensions des allocataires tenant à la complexité du cadre légal de l'ASF sont encore plus prégnantes chez les bénéficiaires du RSA.

2.2.2 – Les bénéficiaires du RSA : gérer les incompréhensions

Le recueil des entretiens auprès des allocataires de l'ASF bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active a mis en avant un certain nombre d'incompréhensions liées au principe de subsidiarité du RSA et à l'obligation de faire valoir leur droit à obligation alimentaire (Cf. Partie 2 - 1.3.1). L'étude organisationnelle des Caf, quant à elle, a permis d'entrevoir les difficultés engendrées par cet aspect de la prestation auprès des techniciens en charge du versement de l'ASF.

Difficultés à gérer les incompréhensions des allocataires

La quasi-totalité des entretiens auprès des techniciens et responsables d'unités a fait mention des difficultés à rendre clair le fonctionnement de l'ASF pour les bénéficiaires du RSA.

« C'est sûr qu'elle ne va pas le voir, sauf en décomposition. Mais dans la totalité de ses prestations elle ne va pas le voir. Sachant que lorsqu'on paie de l'allocation de soutien familial, c'est une prestation familiale en plus qui vient en déduction du RSA, comme un revenu. Au total, elle aura la même somme, elle ne se rend pas compte dans le versement. »

[Responsable d'unité – Caf D]

« Ils touchent du RSA, ils ont de l'ASF dans un premier temps. On leur dit : "Vous avez une obligation à faire fixer une pension", mais ils n'ont toujours pas déposé de demande d'ASF. Et ils ne comprennent pas puisqu'ils disent : "Non mais attendez, je le touche, pourquoi je vais déposer la demande ?" C'est parfois difficile de leur expliquer. »

[Technicien ASFNR - Caf A]

Ces explications viennent éclairer les cas d'allocataires n'ayant pas conscience de percevoir l'ASF : deux personnes dans l'échantillon des allocataires rencontrées étaient dans ce cas. Les techniciens doivent également penser à envoyer une demande d'ASF à l'allocataire bénéficiaire du RSA, ce qui n'est pas toujours fait, expliquant alors pourquoi l'utilisateur n'est pas au courant de l'ouverture automatique de ses droits à l'ASF (il lui faudrait vérifier le détail de ses prestations régulièrement).

« Lors d'une demande de RSA, si on ouvre droit à l'ASF automatique, il faut envoyer une demande. Et ça, moi la première, je ne suis pas forcément très rigoureuse. Et après sur quatre ou cinq mois, s'il n'y a pas de surveillance, on est obligé d'appliquer des sanctions s'il en faut. »

[Technicienne - Caf C]

Que l'ASF ait été versée dans un premier temps de façon automatique ou que la demande ait été remplie par un travailleur social, l'allocataire bénéficiaire du RSA risque de ne pas réaliser qu'il perçoit bien de l'ASF, dont le versement est lié à des conditions de comportement.

Difficultés à appliquer l'imputation sur le RSA en cas de non-engagement de procédure

Comme on l'a vu les bénéficiaires du RSA qui ne répondraient pas aux conditions édictées par la Caf, c'est-à-dire d'entamer une procédure de fixation de CEEE, verront, au terme de quatre mois de perception de l'ASNR, l'imputation du montant d'une ASF sur le celui du RSA. Cet aspect semble poser certaines difficultés aux techniciens en termes de suivi informatique. En effet, cette imputation doit être réalisée manuellement, puisqu'après l'envoi automatique de la notification incitant l'allocataire à entamer des démarches auprès de la justice ou d'un service de médiation familiale, aucune échéance ne peut être enregistrée dans le système d'information pour suivre la démarche.

« La sanction [sic] elle est très mal gérée actuellement, parce qu'en fait elle n'est pas forcément surveillée, comme on peut avoir des échéances automatiques sur les dossiers. Normalement au bout de quatre mois, l'allocataire est censé avoir fait valoir ses droits à CEEE, et normalement si on n'a pas de jugement, si on n'a rien, on est censé appliquer la sanction puisque l'ASF cesse. Mais ça, ce n'est pas forcément fait. Si jamais on tombe sur un dossier où on va se rendre compte effectivement que ça a péché à un moment donné, on va appliquer une sanction. [...] Il faut surveiller ses dossiers et tout le monde n'a pas forcément la possibilité de le faire, donc soit on se met des échéances nous-mêmes mais bon... [...] C'est difficilement gérable franchement, la sanction c'est un peu le gros point d'interrogation. »

[Responsable d'unité - Caf C]

Difficultés à contrôler le versement d'une CEEE

Les bénéficiaires du RSA devant déclarer leurs revenus tous les trimestres, il arrive que le débiteur ait repris le versement de la pension ou qu'un jugement de CEEE ait été fixé, et que le créancier l'indique dans la déclaration trimestrielle, mais ne signale pas ce changement de situation à la Caf, afin que l'ASF ne soit plus versée. Lorsque le RSA et l'ASF ne sont pas traités par les mêmes techniciens, aucun lien automatique n'est fait entre la déclaration trimestrielle RSA et le droit à l'ASF de l'allocataire. Le bénéficiaire d'ASF s'expose à un indu. Partant de ce constat, certains services ont mis en place des dispositifs de contrôle permettant d'identifier ces cas, mais qui sont néanmoins lourds à gérer :

« On a déjà eu des actions où on reprenait tous les dossiers où dans les ressources annuelles, une pension était déclarée et on versait l'ASF. Là c'est pareil. On a déjà fait des actions dans ce genre, mais il faut du temps, il faut tout reprendre... »

[Technicienne ASFR - Caf A]

Dans la Caf B, une requête est envoyée une fois par mois afin d'identifier les allocataires de l'ASF au RSA, et de vérifier si une CEEE est déclarée.

Ce problème de suivi peut aller jusqu'au versement de l'ASF pendant une période relativement longue. A l'origine de ce problème, un dysfonctionnement du système informatique : la mise en place d'échéances pour surveiller l'avancement de la procédure ne semble pas être facilitée par les outils à disposition des techniciens.

« Bon, il n'y a pas trop de suivi. Avant on suivait, nous, dans l'ancien applicatif [le logiciel maison de la Caf A, voir supra], on les chargeait et on les suivait pour demander les jugements, alors qu'actuellement il n'y a pas tellement de suivi, il n'y a pas de suivi pour demander le jugement. Souvent la partie non récupérable avant jugement est versée pendant deux ou trois ans sans suivi. [...] Les allocataires reçoivent les lettres, mais on ne sait pas vraiment ce qu'ils en font... Ça part à la poubelle. Il y a un suivi trimestriel, ils reçoivent le courrier, mais il n'y a pas toujours de réponse. Après ils nous disent : "On a déclaré la pension reçue dans les trimestrielles", mais là il n'y a pas de lien. Les trimestrielles RSA, maintenant, elles sont faites par Internet ou par lecture optique, donc le jugement a été prononcé, l'allocataire déclare la pension reçue mais personne ne le voit. »

[Technicienne ASFR - Caf A]

Si le versement de l'ASF suscite des pratiques différenciées dans les quatre Caisses d'allocations familiales, il en va de même de l'application des réglementations en matière de recouvrement des créances alimentaires.

2.3 – Le recouvrement : évolution des réglementations et applications différenciées

Les entretiens avec les techniciens des Caf ont souvent mis en avant des pratiques différenciées de leur activité. Les nombreuses évolutions réglementaires de l'ASF expliquent en partie ces différences, mais il faut également prendre en compte la marge de manœuvre dont dispose tout agent pour exercer son travail.

2.3.1 – L'application différenciée des règles en matière de recouvrement

Plusieurs possibilités sont offertes aux caisses afin de recouvrer les pensions et l'ASFR octroyée à titre d'avance. Le recouvrement amiable est toujours proposé au débiteur dans un premier temps : les frais de gestion prélevés par la Caf sont avantageux pour ce dernier puisqu'ils s'élèvent à 7 % des sommes totales à recouvrer. Faute de recouvrement amiable, le technicien est ensuite amené à procéder à un recouvrement par saisie sur salaire ou sur allocations chômage : les frais de gestion sont alors de 10 %. Enfin, le recouvrement public

permet de faire recouvrer ces sommes par le Trésor Public, lorsque le recours à l'une des voies d'exécution de droit privé est resté infructueux. Le recouvrement public n'est utilisé que très marginalement en raison des mauvais résultats obtenus dans le passé. Il sert principalement dans le cas des travailleurs indépendants, qui pose problème dans toutes les Caf, en raison de l'impossibilité de saisir un compte de société.

« On a abandonné le transfert du recouvrement auprès des trésoreries parce qu'ils n'arrivaient pas à recouvrer. »

[Responsable d'unité – Caf C]

« Là où on a un souci c'est pour les travailleurs indépendants, [...] On donnait le dossier au Trésor Public, ce qu'on appelle un recouvrement public. Et on avait quand même des résultats. Apparemment ça n'a pas satisfait. »

[Technicienne ASFR - Caf C]

Le recouvrement public permet également de récupérer des arriérés sur une période plus longue. Il est géré par les tribunaux d'instance. La loi n°75-618 du 11 juillet 1975, relative au recouvrement public des pensions alimentaires, prévoit le recouvrement public du terme courant de la CEEE pendant au moins douze mois, ainsi que six mois d'arriérés. La loi n°80-1055 du 23 décembre 1980 donne le pouvoir aux Caisses d'allocations familiales de recouvrer, par le Trésor Public, les avances versées aux créanciers d'aliments au titre de l'ASFR, dans la limite de la prescription biennale prévue pour le recouvrement des prestations de Sécurité Sociale.

La circulaire de la Cnaf LC-2004-058 du 22 avril 2004 facilite l'activité de recouvrement des Caisses d'allocations familiales en permettant de limiter le recouvrement des arriérés d'avance sur CEEE à deux ans (prescription biennale). Il est prévu de procéder au recouvrement sur une période plus importante « dans quelques cas particuliers [où] le débiteur peut payer des arriérés plus importants. » Car dans le Code Civil, le recouvrement des créances civiles est limité à cinq ans (prescription civile de droit commun)¹⁰⁹. Face à ces contradictions, le technicien doit trancher en fonction des cas. Au vu des quatre monographies effectuées, la circulaire semble être appliquée de façon différente par les services. Dans deux Caf, le délai de prescription des créances pris en compte est de deux ans, tandis que dans une autre, les techniciens tranchent au cas par cas.

« On récupère souvent sur cinq ans. Normalement la loi c'est cinq ans, cinq ans dans le Code Civil, deux ans dans la circulaire Cnaf... Si vraiment la situation du débiteur le permet, on récupère sur cinq ans, si on voit que ce n'est pas possible, que c'est quelqu'un qui a 900 euros régulièrement à peu près, annuellement... On ne va pas récupérer sur cinq ans, il n'y arrivera jamais. On vérifie la situation du débiteur. C'est ce qui est indiqué dans le

¹⁰⁹ Deux sortes de prescription des créances s'appliquent : celle du code de la Sécurité Sociale pour les prestations sociales, biennale ; celle des obligations alimentaires, limitée au temps écoulé depuis la date du jugement, à laquelle s'applique la prescription civile la plus fréquente, qui est de cinq ans.

suivi [législatif] : suivant la solvabilité du débiteur, voir si on peut sur cinq ans ou se limiter à deux ans. Sauf si vraiment l'allocataire réclame "je veux mes cinq ans", bon bein on essaye. »

[Technicienne ASFR - Caf A]

Les motifs avancés par les agents pour justifier la variation des pratiques sont de trois ordres : la méconnaissance de la circulaire, le fait de considérer que le Code Civil prime sur la circulaire, et le fait de penser que dans la mesure où la Caf assure une avance sous forme d'ASFR, l'intérêt est avant tout de recouvrer ces sommes.

Enfin, cette même circulaire prévoit que « les sommes non recouvrées après deux ans peuvent faire l'objet d'un abandon ». Cette possibilité d'abandon des créances est elle aussi appliquée de façon variable : elle l'est dans la Caf A et dans le centre 1 de la Caf D, et a été appliquée de façon ponctuelle dans la Caf C.

« Maintenant ça va beaucoup plus vite parce qu'on a des outils qui nous permettent si on retrouve pas [le débiteur] de mettre l'ASF en NR. Quand on a constaté qu'il était inconnu, que voulez-vous qu'on fasse ? Avant on cherchait ou pas pendant des années. Donc on avait l'ASF qu'on gardait à titre d'avance. Après on a eu des créances prescrites, la Rav. On a eu une autorisation de la Cnaf, après la visite de la Cour [des Comptes], ils nous ont autorisés à passer toutes les créances Rav, tout ce qui correspond au versement de l'ASF considéré comme en attente de retrouver le père de l'enfant, tout ce qui était antérieur à deux ans. [...] C'est exceptionnel. C'est au coup par coup. Si on considère qu'on ne mettra pas la main dessus... »

[Membre de la direction – Caf D]

Ces arbitrages en matière de réglementation s'effectuent souvent à l'échelle d'un service, parfois même par le technicien lui-même. En effet, la nature même du travail des agents implique des arbitrages quotidiens induisant des traitements différents des dossiers d'allocataires.

2.3.2 – Arbitrages et arbitraire

Le modèle wébérien d'une bureaucratie subordonnée aux règles et entretenant un rapport impersonnel à ses fonctions¹¹⁰ a été remis en cause par les travaux sur l'administration créatrice de droit, démontrant notamment l'utilisation par les agents, de dispositions acquises dans d'autres univers sociaux¹¹¹. Ces arbitrages sont cruciaux dans la gestion de l'ASFR, qui nécessite la gestion de plusieurs branches du droit (civil et social), et implique le suivi de dossiers d'usagers aux trajectoires complexes.

¹¹⁰ Max Weber, *op. cit.*

¹¹¹ Pierre Bourdieu, « *Droit et passe-droit* », Actes de la recherche en sciences sociales, vol. 81-82, mars 1990, pp. 86-96. Pierre Lascombes, Jean-Pierre Le Bourhis, « *Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique* », Droit et Société, 32-1996, pp. 51-73. Vincent Dubois, *op. cit.*

« On a une ligne de conduite mais on déroge en permanence. Et on perd beaucoup de temps, beaucoup de temps à étudier les dossiers, à les reprendre. [...] On perd beaucoup de temps à se dire : "Qu'est-ce que je fais ? Je fais une procédure ? Est-ce que je lui laisse une chance encore pour un amiable ?" Il y a ça aussi, bon il vous fait un courrier désespéré. [...] Il y a quand même un côté humain aussi qui est derrière. »

[Technicienne ASFR]

La phase de recouvrement implique en effet de prendre en compte les histoires personnelles des allocataires créanciers se présentant aux techniciens, mais également celles des débiteurs. L'agent doit user de jugement pour comprendre la situation des ex-conjoints, composer avec les discours des deux parties, et mettre en place une forme de stratégie afin d'amener le débiteur d'aliments à payer sa CEEE.

« On les contacte tous les deux pour savoir si la CEEE est toujours payée. Nous à la limite, on va admettre que bon, c'était le mois où c'était les vacances, il avait les enfants, il n'a pas payé le mois d'août... Vous savez, on ne peut pas être stricto sensu, on reste une Caisse d'allocations familiales. On n'est pas qu'huissiers, et oui! [...] On doit être rigoureux et en même temps... Tantôt on sort le bâton, tantôt on le range, mais bon surtout il faut qu'on garde la main dans l'affaire, c'est ça qui est important. »

[Technicien ASFR]

Ainsi, cela va parfois avec une attitude compréhensive à l'égard du débiteur. Notamment, le montant de ses paiements peut être ajusté à ses capacités, bien qu'une CEEE ait été fixée à un montant plus élevée par un juge.

« Moi je préfère encore un montant qui n'est pas forcément celui de la pension, même s'il s'en approche, que pas de pension du tout. [...] J'encourage l'accord. S'il doit y avoir une modification et que madame accepte, même si c'est pas évident pour elle parce qu'elle a aussi des charges, j'essaye de trouver cet accord. Ce qu'il faut c'est qu'il y ait un paiement. On n'en démord pas. Il faut qu'il y ait un paiement de pension. On peut faire des compromis, mais on ne fera pas de compromissions. »

[Technicien ASFR]

L'arbitrage peut dans certains cas s'apparenter à une forme d'arbitraire quand il s'agit d'accepter ou non un justificatif envoyé par un allocataire, conditionnant son accès à la prestation. Celui-ci peut bénéficier d'un traitement indulgent de son dossier, ou au contraire essuyer le refus d'un agent aux pratiques plus respectueuses de l'application *stricto sensu* des procédures. L'observation de l'instruction des dossiers a permis de noter les différentes réactions des techniciens face à une pièce dont la valeur réglementaire peut être mise en cause, ou dont le caractère justificatif aurait nécessité une démarche supplémentaire (acceptation ou refus d'une lettre justificative de l'avocat non signée, accord d'une dispense de fixation de CEEE ou nécessité de rédiger une demande de dispense en bonne et due forme, exigence d'une attestation de l'avocat plus détaillée ou acceptation d'un exposé des motifs ne mentionnant pas la CEEE, etc.). Ces observations rejoignent celles que fait Vincent Dubois au guichet des Caf lorsqu'il remarque les « *petits passe-droits, mises à*

distance des "tracasseries" administratives, oublis ou erreurs sur lesquels on "ferme les yeux". »¹¹²

« Parfois on a des dépôts de plainte, c'est sûr qu'on a compris ce que ça voulait dire, mais ça fait pas avancer le dossier. A la limite, on peut assimiler à une volonté de faire avancer la procédure... Bon, on va peut-être maintenir l'ASF hein, quelques temps... Mais c'est vrai que ça ne nous fait pas avancer. »

[Technicien ASFR]

« Elle avait déposé un document mais qui n'était qu'un projet de requête. C'est quelque chose que l'avocat n'a même pas signé... Légalement c'est qu'un projet, c'est qu'un papier, c'est qu'un brouillon quoi. [...] Là effectivement elle a préparé quelque chose, mais on ne sait pas si c'est allé plus loin ou pas. Donc ouvrir sur ça en considérant qu'il y a une procédure engagée, moi je dis c'est prendre beaucoup de risques, parce que ça reste un projet. L'avocat n'a même pas signé, on ne sait pas si ça a été déposé ou pas... Les pièces justificatives qui portent vraiment à certitude, c'est quand vraiment on a une requête ou un justificatif qui précise bien que le tribunal a bien acté l'entame de procédure. »

[Technicien ASFNR]

« Il y en a certains qui précisent quand c'est une demande de contribution qui est faite, donc là, la question ne se pose pas. Mais il y en a beaucoup ça peut être « procédure hors mariage », donc ça peut être que pour la garde des enfants, pour l'autorité parentale... On n'a aucune garantie. Alors on peut ouvrir, mais je dis que c'est un risque, au péril même de l'allocataire [sic] parce que si la démarche ne continue pas, c'est un indu total. Moi avec la demande d'aide juridictionnelle, personnellement je ne le fais pas.

- Dans les courriers d'appel de pièces justificatives envoyés aux allocataires, il y a pourtant l'aide juridictionnelle ?

Oui, je suis tout à fait d'accord, mais moi personnellement... Les collègues font ce qu'ils veulent, mais d'un commun accord, on avait regardé même avec le service du contentieux, nous on le prend pas tel quel parce qu'on n'a aucune garantie. C'est pas servir l'allocataire de le faire. Alors c'est vrai que ça peut créer des retards si on ne reçoit pas les justificatifs. »

[Technicien ASFNR]

Ici, le profil du technicien peut avoir un impact sur sa façon de traiter le dossier. Aussi bien le type de formation reçue (un cursus juridique ou une formation de travailleur social), leur niveau d'ancienneté, leur carrière dans la Caf (expérience d'accueil en guichet notamment), ainsi que l'organisation des services (plus ou moins grande perméabilité entre les services)

¹¹² Vincent Dubois, *op. cit.*, p.162.

peuvent influencer sur « la distance de l'agent à son rôle institutionnellement défini »¹¹³, et donc sur ses pratiques quotidiennes. Les travaux de Pierre Bourdieu sur la mise en place des règles de droit par les petits fonctionnaires¹¹⁴ au sein des collectivités territoriales ont montré le poids des dispositions individuelles sur la tendance de certains à « *s'effacer devant la règle* » tandis que d'autres ont accumulé « *un capital de libertés ou d'indulgences* »¹¹⁵. « *L'application du règlement, qui peut être une non-application, une dérogation, un passe-droit légitime, dépend très étroitement, en chaque cas, des dispositions (habitus) et des intérêts (de corps et de position) des agents qui tiennent de lui leur pouvoir et qui détiennent une maîtrise quasi monopolistique de son application au cas particulier, c'est-à-dire de son interprétation et de son imposition.* »¹¹⁶ Ces dispositions sont ainsi mobilisées dans les activités quotidiennes des techniciens. Certains discours recueillis marquent bien les variations existant entre les représentations individuelles du rôle de l'institution : « *nous on est plus dans le social quand même* », « *on traite des dossiers avec une large part d'humain* », ou encore « *oui mais c'est comme ça, c'est ce qui leur est demandé* ».

L'ASFR est une prestation étroitement liée et dépendante de l'interprétation des règles de droit par les agents des Caf. Ceci est vrai du Droit Social et Civil, mais également des attentes procédurales vis-à-vis des acteurs du champ judiciaire (Jaf, greffiers, avocats, etc.). Toutefois, l'étude a montré que ces liens n'étaient ni stabilisés ni formalisés dans l'ensemble des Caf étudiées.

3 – Les relations avec la justice

Les techniciens des Caf versent l'ASFR et l'ASFNR à des parents isolés ou tentent de recouvrer des pensions alimentaires impayées ; les tribunaux de grande instance reçoivent les parents, fixent ces pensions, déterminent le cadre de la séparation. Pour bien comprendre les enjeux de l'ASF (R et NR) et de l'obligation alimentaire, il faut garder à l'esprit le fait que les allocataires sont aussi souvent, en parallèle, en cours de procédure judiciaire. Le travail des Caf ne peut être observé qu'à la lumière des relations entretenues avec le milieu judiciaire et des imbrications entre la logique administrative et la logique judiciaire. Les quatre monographies ont permis de mettre en avant des tentatives inabouties de rapprochement des Caf et du champ judiciaire.

3.1 – Des liens insuffisants avec le champ judiciaire

Les entretiens et les observations menés au sein des quatre Caisses d'allocations familiales ont permis de mettre en perspective les discours des allocataires, l'entretien exploratoire mené avec un Juge aux Affaires Familiales au début de l'étude, et les travaux préexistants conduits dans ce domaine. Le constat de liens encore insuffisants entre ces acteurs a pu être réalisé.

¹¹³ *Ibidem*, p.164.

¹¹⁴ Les agents des Caf ne sont pas des fonctionnaires, mais l'organisation du travail et surtout la mission des Caf s'apparentent au fonctionnement de l'administration publique française.

¹¹⁵ Pierre Bourdieu, « *Droit et passe-droit* », *op. cit.*, pp. 88-89.

¹¹⁶ *Ibidem*, p.89.

3.1.1 – Méconnaissance de l'ASF par les acteurs du champ judiciaire : des freins à la gestion des dossiers

Les techniciens en charge du versement de l'ASF et du recouvrement des créances ont tous mis en avant les difficultés qu'ils rencontrent au quotidien, dues à une connaissance partielle voire erronée du fonctionnement de cette prestation par les acteurs judiciaires.

Dès les premiers échanges entre les agents du volet administratif des démarches (la Caf) et ceux du versant judiciaire (la procédure de fixation de CEEE), les techniciens se heurtent à l'imprécision des justificatifs, imputable le plus souvent aux avocats.

« Il faut que dans l'objet, le motif, il y ait bien : "Demande en fixation de CEEE", inscrire : "Demande en réglementation des droits parentaux" n'est pas suffisant. »

[Technicien ASF - Caf B]

Ces approximations entraînent ainsi régulièrement des formes de non-recours ou des retards dans l'ouverture des droits : cela nécessite des aller/retours pour l'allocataire entre la Caf et l'avocat, que l'allocataire ne comprend pas toujours, comme l'ont montré les entretiens. La production de justificatifs étant essentielle dans le parcours de l'allocataire, la moindre erreur peut en effet constituer un frein au paiement « à bon droit » ; cette erreur pouvant venir de l'avocat qui n'a pas détaillé l'objet de la procédure pour laquelle il a été engagé, ou de la Caf qui peut ne pas avoir prévenu l'allocataire du refus de son justificatif comme l'a montré le profil de Mme D (cf. Partie 1 – 3.4).

Par ailleurs, les techniciens des unités spécialisées en ASFR et en recouvrement, semblent rencontrer des difficultés semblables à la suite du jugement fixant une CEEE. En effet, le dispositif de recouvrement nécessite, outre la subrogation signée par le créancier, que l'allocataire fasse le nécessaire pour que le jugement soit exécutoire, c'est-à-dire qu'il fasse signifier le jugement au débiteur. L'original de la signification doit alors être transmis à la Caf avec le jugement comportant la clause exécutoire.

« C'est au niveau des formules exécutoires qu'ils ne sont pas au courant. Je pense qu'ils devraient plus dire aux personnes passées en justice : "Attention, pour que votre jugement soit exécutoire, il y a telle démarche à mettre en place". Pour une notification par le greffe ça se fait automatiquement, mais s'il y a une signification par huissier, il faudrait le dire à la maman ou au papa qui a demandé la décision de justice. De même, le fait qu'un jugement de divorce soit à transcrire dans l'état civil, ce n'est pas dit automatiquement par l'avocat. »

[Responsable d'unité - Caf D]

Dans toutes les Caf, les techniciens ont observé l'oubli fréquent de cette étape par certains avocats. La négligence plus fréquente, dans l'accomplissement de leur activité, des avocats relevant de l'aide juridictionnelle a notamment été souvent mentionnée, alors même que le créancier ne peut faire valoir ses droits sans ces pièces. Or, la phase d'entretiens avec les allocataires a permis d'observer qu'une majorité d'entre elles avait eu recours à l'aide

juridictionnelle, les personnes en situation de précarité financière étant les premières à recourir à l'ASF pour combler l'absence de participation du père.

« Et puis quand c'est de l'aide juridictionnelle, les avocats ne font parfois même pas signifier. Parfois il leurs manque même la clause exécutoire sur le jugement. Si le tribunal oublie de la mettre, l'avocat devrait le voir tout de suite, mais ils s'en foutent. Parce que c'est de l'aide juridictionnelle... Même les huissiers, si c'est de l'aide juridictionnelle, c'est du vite fait bien fait. Ça on le ressent. Ça c'est clair et ça se voit dans les jugements, ça se ressent tout de suite. »

[Technicienne ASFR - Caf A]

Les agents déclarent ainsi passer beaucoup de temps à réclamer ces pièces aux allocataires, augmentant ici aussi les délais avant la possible mise en place d'un paiement, ainsi que les risques de voir les bénéficiaires d'ASF abandonner les démarches, par mauvaise compréhension, ou par découragement face à l'accumulation de démarches demandées. Comme en témoigne l'expérience de ce technicien, ces erreurs peuvent aller jusqu'à la nécessité pour l'allocataire de demander un nouveau jugement :

« J'ai eu le cas d'un avocat qui était conscient à l'époque que le jugement devait être signifié, il ne l'avait pas fait uniquement parce que le débiteur d'aliments avait payé. Et comme madame était en difficulté financière, il ne voulait pas lui imposer 80 euros de frais d'huissier, et comme ce débiteur d'aliments se proposait de payer la CEEE et l'a payée pendant quelques temps, ça n'avait pas été signifié. Grosse erreur parce qu'après lui aussi s'est retrouvé au chômage et a arrêté de payer. Comme ce jugement devait être signifié dans les six mois, et bien plus valable. »

[Technicien ASFR - Caf D]

Ces multiples négligences ou erreurs des avocats témoignent d'une méconnaissance globale des dispositifs offerts par la Caf, mais aussi par la procédure civile, pour recouvrer les obligations alimentaires. Toutefois, à la différence des autres Caf, les techniciens de la Caf C ont remarqué une évolution ces dernières années : les avocats semblent mieux connaître la prestation et répondent mieux qu'auparavant aux demandes de justificatifs des créanciers en cours de procédure, ce qui permet de limiter les délais de reconduction de leurs droits ASF, et d'éviter certains cas de non-recours à l'allocation dus à une mauvaise compréhension des pièces demandées.

« Je pense qu'il y a eu l'information parce que moi j'ai le souvenir qu'on avait beaucoup de rejets par rapport à ça quand j'étais en formation, et maintenant toutes les lettres des avocats que j'ai vu passer, elles mentionnent bien la fixation de CEEE. Donc je pense qu'il y a eu des informations qui ont été faites auprès des avocats aussi, et que ça se sait. Alors est-ce que c'est du bouche-à-oreille ou est-ce que c'est une information qui a été faite par la Caf, je ne sais pas. Dans tous les cas, maintenant les lettres sont beaucoup plus claires et précises qu'elles ne l'étaient il y a trois ans. »

[Technicienne - Caf C]

Plus généralement, ces observations viennent confirmer l'utilité que pourraient trouver les Caf et les Juges aux Affaires Familiales à travailler davantage ensemble. Les travaux réalisés à l'occasion du séminaire dirigé en 1997-1998 par Denise Bauer et Isabelle Sayn montraient déjà les efforts entamés en ce sens¹¹⁷. Si les relations directes avec les Jaf ne sont pas encore très développées¹¹⁸, l'unité ASFR de la Caf D a noué des contacts avec le TGI du département, lui permettant par exemple d'avoir un accès direct aux greffes si besoin.

« En mettant en place ce service, c'est bien parce qu'on a aussi un partenariat qui s'est ouvert, on a des communications avec le tribunal... Parfois on réclame des documents au greffe pour alléger les démarches administratives des allocataires, parce qu'elles ne savent pas forcément... »

[Responsable d'unité - Caf D]

« Concernant les dossiers qui sont notifiés par le greffe, mais qui sont anciens, on a un accès au secrétariat du greffe du tribunal et de temps en temps, si on a un problème, pour éviter un énième courrier à l'allocataire qui ne comprend toujours pas le fond du problème, à ce moment-là on va téléphoner à deux collègues du tribunal de grande instance, pour avoir la confirmation que le recommandé est bien parvenu au débiteur d'aliments. »

[Technicien ASFR - Caf D]

Le cas soulevé par ce technicien, d'un allocataire ne transmettant pas l'accusé de réception du recommandé signifiant le jugement au débiteur, a été mentionné dans les autres Caf comme très fréquent. L'allocataire risque en effet de perdre ses droits à l'ASFR, en raison du délai de fourniture des pièces justificatives ; avec les échanges mis en place par la Caf D, il bénéficie ici d'un accompagnement rapproché. Si ce type de rapprochement permet de rendre plus aisée, pour les Caf, la gestion du versement de cette prestation, tout en facilitant les démarches demandées aux allocataires, il est difficile à mettre en place partout : l'une des unités visitées entretenait auparavant de tels contacts avec les greffières du TGI, rendus impossible aujourd'hui en raison de la charge de travail de ces agents.

3.1.2 – Observations et interrogations autour des montants de pensions alimentaires

La proximité des techniciens en charge de l'ASF avec les procédures de fixation de CEEE fournit à ces agents un poste d'observation des pratiques de la justice en matière de droit de la famille. Ainsi, l'étude organisationnelle a-t-elle permis de recueillir des observations intéressantes sur le milieu judiciaire, et de comparer les différentes façons dont sont traitées les requêtes en fixation de CEEE. Le barème indicatif de calcul des CEEE proposé aux Juges aux Affaires Familiales par le Ministère de la Justice et des Libertés depuis 2010¹¹⁹ connaît semble-t-il une application différenciée. Ainsi, les montants des pensions peuvent être très variables d'un département à l'autre, mais aussi d'un juge à l'autre¹²⁰. La question du montant des pensions alimentaires mérite d'être posée ici puisqu'elle est intimement liée à la

¹¹⁷ Luc-Henry Choquet, Isabelle Sayn, *Obligation alimentaire et solidarités familiales : entre droit civil, protection sociale et réalités familiales*, Paris, L.G.D.J., 2000, 333 p.

¹¹⁸ « Les juges je ne sais pas, on n'a pas de contact avec eux. On a des contacts avec l'avocat, le greffe du tribunal qui nous fournit les notifications mais pas le juge. » [Responsable d'unité – Caf D]

¹¹⁹ Cf. annexe 3.

¹²⁰ Notons en effet que les différences de montants de pensions alimentaires entre les quatre départements observés varient également d'une ville à l'autre.

problématique de l'ASF (R et NR), dans la mesure où elle est au centre de la problématique solidarité familiale vs solidarité nationale.

Observations :

Nos observations divergent en partie de celles du Collectif Onze qui a mené une vaste enquête au sein de quatre tribunaux de grande instance entre 2009 et 2010¹²¹. Parmi les 287 pensions recensées par leurs travaux, ces sociologues ont observé 7 % de pensions inférieures à 90 euros par enfant (soit vingt cas), ce qui démontrait la connaissance par les Jaf de l'existence de l'Allocation de Soutien Familial. Ceux-ci tenteraient donc de ne pas « pénaliser » les créanciers en fixant de très faibles pensions lorsque le débiteur n'a que peu de revenus : « *pour ne pas réduire les ressources des mères* », les 90 euros seraient une forme de « *montant-plancher* »¹²². Toutefois, aussi bien les entretiens avec les 46 allocataires que ceux avec les techniciens des quatre Caf ont mis au jour des cas, loin d'être marginaux, de pensions inférieures au montant de l'ASF.

Parmi les 46 allocataires rencontrées, 23 s'étaient déjà vu fixer une pension, avant le premier entretien ou ont été rappelées pour des entretiens complémentaires. Trois percevaient des pensions fixées par arrangement amiable (deux de 50 euros, et une de 100 euros par mois et par enfant), et un jugement avait donné lieu au constat de l'impécuniosité du débiteur. 35 % des CEEE fixées par la justice sont, dans notre échantillon d'enquêtées, inférieures au montant de l'ASF¹²³.

	Montant des CEEE observées, en euros, par enfant et par mois						
Caf A	150	288	70	200	70		
Caf B	100	180	50	170	90		
Caf C	100	100	150	70	95	150	
Caf D	80	200	90	100	70	70	80

Dans trois Caf sur quatre, les techniciens n'ont globalement observé que peu de pensions inférieures au montant de l'ASF : d'après eux, les juges préféreraient déterminer l'impécuniosité du débiteur lorsque celui-ci a des revenus très faibles.

« Soit ils mettent du hors d'état tout de suite, ils considèrent que c'est de l'impécuniosité, soit effectivement ils fixent des pensions assez basses, j'ai vu plusieurs fois des montants de 88,88 euros qui était le montant de l'ASF. Donc quelque part, on se dit qu'il y a quand même une cohérence de leur part. »

[Technicien ASFNR - Caf A]

¹²¹ Le Collectif Onze, *op.cit.*

¹²² *Ibidem*, pp. 213-214.

¹²³ Pour une vision plus globale de la situation de ces créancières d'aliments, cf. tableau des caractéristiques des enquêtées, annexe 1.

En revanche, le personnel de la Caf D a pu observer un certain nombre de pensions inférieures à 90 euros. Le centre 1 de la Caf D a par exemple calculé une moyenne des pensions perçues par son parc de 1 597 allocataires : en mars 2013, elle était de 149,50 euros et les pensions allaient de 11 à 1 000 euros.

« - Vous avez beaucoup de pensions inférieures au montant de l'ASF ?

- *Oui quand même.* »

[Responsable d'unité - Caf D]

A titre de comparaison, le montant moyen constaté dans l'étude d'Isabelle Sayn, Bruno Jeandidier et Cécile Bourreau-Dubois est de 266 euros¹²⁴. Cet important écart entre ces résultats des deux études citées, portant sur le public allocataire et non allocataire, et la nôtre, s'explique par le fait que le public bénéficiaire de l'ASF perçoit des CEEE largement inférieures à la moyenne nationale. Le recours à l'ASF est plus répandu chez les foyers déjà allocataires de la Caf, et encore davantage chez les personnes faiblement dotées financièrement.

Les cas des pensions inférieures à 90 euros par mois et par enfant qui ont été rapportés dans l'étude posent la question de l'estimation du coût minimal de l'enfant par les pouvoirs public, et de la réalité de ce que les mères perçoivent après être passées devant un Jaf

Interrogations

Les faibles pensions ?

L'allocation de soutien familial représente-t-elle un « plancher », considéré comme montant minimal ? Pour un débiteur percevant 700 euros de revenus mensuels, la table de référence diffusée par le Ministère de la Justice prévoit pour 2013, par exemple, une pension de 29 euros par mois pour un enfant en garde classique¹²⁵. Dès lors, les juges suivant scrupuleusement cette table de calcul appliqueraient souvent des pensions inférieures au montant de l'ASF. D'après un Juge aux Affaires Familiales rencontré, ce barème va même à l'encontre du rôle du juge.

« *C'est une logique chiffrée qui entre en contradiction avec l'activité du Jaf : on a vocation à essayer de faire le plus possible du sur-mesure.* »

[Juge aux Affaires Familiales]

Si notre étude ne nous permet pas de tirer de conclusions objectivables sur la fréquence de fixation de CEEE inférieures au montant de l'ASF, on constate donc que cette pratique est institutionnalisée par les Pouvoirs Publics¹²⁶.

¹²⁴ Isabelle Sayn, Bruno Jeandidier, Cécile Bourreau-Dubois, « La fixation du montant des pensions alimentaires : des pratiques et un barème », Infostat Justice, n° 116, mars 2012, pp. 1-8.

¹²⁵ Cf. annexe 3.

¹²⁶ Le simulateur de calcul de pensions proposé récemment au public par le Ministère des Droits des Femmes, qui reprend le barème-table de référence du Ministère de la Justice, prévoit bien de tels cas. Cf. <http://femmes.gouv.fr/simulateur-de-pension-alimentaire/>
Consulté le 26/02/14.

Ces très faibles pensions révèlent donc un paradoxe : ces mères auraient tout intérêt à ce que leur ex-conjoint se soustraie à son devoir, et que la Caf compense cette absence avec une ASF maximale.

« Ce qui est bizarre, c'est qu'on a certaines pensions qui sont inférieures déjà au seuil du montant de l'ASF. On va avoir des dossiers pour lesquels on a 80 euros. Je trouve que c'est faible. [...] Du coup, l'allocataire qui ne fait pas appel à la Caf au niveau du recouvrement y perd. »

[Responsable d'unité - Caf C]

Un technicien de la Caf B, conscient de ce paradoxe, a d'ailleurs eu le cas d'une créancière s'étant vu fixer une CEEE de 50 euros, souhaitant refuser cette pension et bénéficier de l'ASF, plus élevée. La Caf a même interrogé la Cnaf sur ce cas, qui a refusé l'ouverture de droits : cette créancière ne pourrait bénéficier de l'ASFR que si le débiteur d'aliments devenait défaillant. Si les cas des CEEE fixées à moins de 90 euros sont assez rares dans cette Caf, ces créanciers sont tout de même invités à faire réviser le jugement pour demander davantage :

« Nous incitons régulièrement les allocataires à engager une nouvelle procédure pour fixer une CEEE supérieure si celle fixée ne leur suffit pas. La procédure n'est pas unique, elles peuvent faire réviser le jugement plusieurs fois. »

[Technicien ASF - Caf B]

Notons que la loi prévoit cette possibilité de révision de jugement uniquement si le demandeur peut prouver la survenance d'un changement dans sa situation ou dans celle du débiteur¹²⁷.

Déclarer l'impécuniosité du débiteur plutôt que fixer une faible CEEE ?

Si ces faibles montants questionnent les déterminants pris en compte par les Juges aux Affaires Familiales pour fixer le montant d'une contribution financière, ils soulèvent également la question de l'arbitrage effectué par ceux-ci en cas de revenus du débiteur inférieurs au Smic : établir une pension qui responsabilisera le père, ou le déclarer impécunieux afin d'assurer à la mère davantage de ressources ? Appliquer simplement le barème indicatif ? (cf. Partie 1 - 2.3.2) Le juge rencontré pour un entretien exploratoire au début de l'étude relève cette question délicate :

« Est-ce qu'on doit dire : fixer une aide minimum, parce que c'est important que les pères soient impliqués, même si c'est symbolique. Dans ces cas-là, on va aller en-dessous des 89 euros [montant de l'ASF au moment de l'entretien], en ne sachant pas quelle va être la réaction de la Caf, je ne sais pas si la Caf va donner un complément ou pas. Alors que si je déclare un état d'impécuniosité je suis sûr que la Caf va donner ses 89 euros à cette dame. On est très mal à l'aise par rapport à ça. »

[Juge aux Affaires Familiales]

¹²⁷ Le Collectif Onze, *op. cit.*, p.210.

Un technicien enquêté livrait ainsi son opinion sur ces pensions inférieures au montant de l'ASF :

« Disons que je préfère ça plutôt qu'un juge qui dit : "non, la pension serait fixée à moins de 90 euros. Vous n'avez pas besoin de payer la CEEE. La Caf n'a qu'à la verser à votre place !" On a déjà eu des jugements qui disaient, peut-être pas en ces termes : "le montant de la pension fixée serait inférieur à l'ASF donc cela ne sert à rien, que madame aille demander l'ASF". Je trouve que ça responsabilise quand même un peu le père d'avoir une pension fixée, même si c'est un montant faible. »

[Technicien ASFR - Caf A]

Comment expliquer la fixation de faibles pensions ?

L'étude du Collectif Onze apporte certaines pistes répondant aux interrogations soulevées ici par les montants de pensions fixées. Lorsqu'il existe un accord préalable, les Jaf les homologuent quasi-systématiquement, excepté lorsque le montant sur lequel les ex-conjoints se sont mis d'accord va à l'encontre de l'intérêt de l'enfant : *« Les Jaf sont toujours réticents à remettre en question un accord entre les ex-conjoints, alors qu'ils passent leur temps par ailleurs à tenter de les concilier¹²⁸. »* L'enquête rapporte par exemple le cas extrême d'une juge prononçant un divorce sans participation financière d'un père ayant pourtant des revenus supérieurs à ceux de son ex-femme ayant la garde de leur enfant : *« je ne pense pas que pour 80 euros, je vais faire échouer des mois de procédure »* se justifie la magistrate¹²⁹. Le juge rencontré à l'occasion d'un entretien exploratoire confirme qu'il n'est pas de son rôle de discuter un montant de pension.

« Ça arrive que les parties ne demandent pas de fixer une CEEE : dans ces cas-là, le juge n'a pas vocation à proposer ça. Moi je suis lié à ce qu'il y a dans la requête. [...] Et j'ai douze minutes pour gérer mon dossier. C'est un élément structurel qui est important aussi. »

[Juge aux Affaires Familiales]

L'entretien mené avec un Juge aux Affaires Familiales esquisse une autre explication à ces pensions de faible montant, car si certains juges ont en tête le montant de l'ASF comme un « montant plancher », un flou subsiste quant à la compréhension de ce qu'est l'allocation différentielle, dont la réforme est récente. Ce dispositif réformé en 2012 prévoit en effet que les créanciers de pensions partiellement payées puissent recevoir une compensation à hauteur du montant de l'ASF (cf. Partie 1 - 1.1.1). Il ressort de l'entretien avec un Jaf une confusion sur les conditions de versement de cette ASF différentielle : pensant qu'elle venait en complément d'une faible CEEE intégralement payée, il lui arrive d'en fixer plutôt que de déclarer un père impécunieux.

« Ça peut arriver de dire : "vous verserez quand même", de faire acter sur la note d'audience que monsieur s'engage à verser 50 euros par mois, comme ça Madame recevra l'ASF et les 50 euros. »

[Juge aux Affaires Familiales]

¹²⁸ Le Collectif Onze, *op. cit.*, p.212.

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 210-211.

Cette méprise pourrait être courante dans le milieu judiciaire¹³⁰, amenant ainsi certains juges à préférer fixer ou homologuer de faibles CEEE pensant préserver les revenus de la mère tout en responsabilisant le père. C'est précisément ce que la réforme de l'ASF différentielle qui va être introduite par le projet de loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes cherche à éviter en instituant une allocation différentielle y compris dans les cas où la CEEE est intégralement versée, et en permettant aux Caf de compléter le montant d'une faible CEEE à hauteur du montant de l'ASF (voir *supra*)¹³¹.

Là où les Caf déterminent des montants de pensions alimentaires en fonction d'éléments difficilement objectivables apportés à l'audience, la déjudiciarisation de l'obligation alimentaire se fonde sur la volonté de valoriser un autre type de critères.

3.2 – L'échec de la tentative de déjudiciarisation de l'obligation alimentaire

Aussi bien la médiation familiale, qui valorise la construction d'accords communs, que le projet de charger les Caf de fixer des CEEE sur la base d'éléments plus objectifs répondent à une logique de déjudiciarisation de l'obligation alimentaire. Pour autant, les tribunaux gardent jusqu'ici cette prérogative puisque la première alternative n'a pas été suffisamment développée pour obtenir des résultats probants, et que la réforme visant à la fixation administrative des CEEE n'a pas abouti.

3.2.1 – Le dispositif de médiation familiale : entre méconnaissance et tentatives d'incitation à la démarche

L'étude organisationnelle se donnait pour objectif d'observer l'organisation de la procédure de médiation familiale dans le cadre de l'ASF et ses effets sur les CEEE. Dans l'ensemble, les entretiens auprès des personnels des Caf sont venus confirmer les observations faites au cours de l'enquête qualitative auprès des allocataires, c'est-à-dire que les services en charge de l'ASF ne rencontrent que très peu de cas de bénéficiaires décidant de poursuivre une médiation familiale en vue de fixer une participation financière à l'entretien de l'enfant. Suivant les Caf, des actions ont été menées de façon plus ou moins poussée afin de mettre en avant ce dispositif et de faire connaître aux techniciens-conseils la possibilité qu'ont les Caf, depuis 2007, de considérer la médiation familiale comme une démarche d'engagement de procédure de fixation de CEEE, et donc de continuer à verser de l'ASFNR (cf. Partie 2 - 2.2.1). Cette démarche est renforcée par la COG actuelle, qui préconise de « généraliser l'offre de médiation familiale en lien avec l'ASF et l'ASFNR »¹³².

Peu de dossiers et des liens encore insuffisants avec les services de médiation familiale

Les quatre monographies de Caf ont globalement mis en avant une mauvaise connaissance du dispositif de la part des techniciens, et parallèlement, une volonté des directions des Caf d'encourager cette activité.

¹³⁰ L'enquête du Collectif Onze, qui rappelons-le, a été menée exclusivement auprès des tribunaux et non des Caf, montre d'ailleurs que cette mesure a facilement pu être interprétée ainsi. Cf. la confusion faite p.214.

¹³¹ L'alinéa III de l'article 6 du projet de loi prévoit « d'ouvrir le droit à l'allocation différentielle de soutien familial au parent dont la créance alimentaire pour enfant est inférieure au montant de l'allocation de soutien familial même lorsque le débiteur s'acquitte intégralement du paiement de ladite créance », cf. Projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes, texte n° 1894 transmis à l'Assemblée Nationale le 22 avril 2014.

¹³² COG 2013-2017, p.43.

La Caf D est la seule à ne disposer d'aucun service de médiation familiale : les allocataires souhaitant se tourner vers ce dispositif sont orientés vers des associations partenaires de la Caf. Les techniciens rencontrés à l'occasion d'entretiens n'ont que très peu de dossiers de médiation, et ne se sont pas vraiment approprié le dispositif :

« On les incite. On leur donne des brochures des diverses associations qui vont les recevoir. C'est difficile. [...] Les médiations familiales, on en a très peu et souvent elles échouent car il y a des conflits familiaux lourds. »

[Responsable d'unité - Caf D]

« Non. Ça effectivement... C'est nouveau et personnellement je n'ai pas été très informée là-dessus. Où je ne me suis pas informée, je sais qu'on a ce qu'il faut... »

[Technicienne prestations ASFR - Caf D]

Dans la Caf A, seuls quatre cas de médiation familiale ont été traités par les deux techniciens du service prestations en charge de l'ASFNR, dont deux pour lesquels le débiteur a rapidement été classé « hors d'état », un où les parties se sont dirigées vers une procédure judiciaire, et un autre encore en cours au moment des entretiens, et sur le point d'être clôt, le débiteur venant d'être reconnu comme « hors d'état ». Cette maigre expérience expliquerait pour partie la connaissance partielle qu'ont les techniciens du dispositif :

« C'est vrai qu'on n'a pas eu l'occasion de pousser plus avant parce qu'on a eu très peu de cas. [...] La personne qui s'occupe de la partie législation n'a pas eu le temps depuis que les textes sont arrivés de vraiment s'y atteler, et vu que la demande n'a pas non plus été forte... »

[Technicien ASFNR - Caf A]

Des actions pour ancrer la médiation familiale dans les pratiques

Des efforts sont fait pour une meilleure information de tous les personnels des Caf, et notamment des techniciens en contact direct avec les allocataires susceptibles d'avoir recours à la médiation familiale. Ceux-ci « n'ont pas encore le réflexe d'informer les allocataires sur la médiation » d'après une responsable d'unité de la Caf C. Dans cet organisme qui dispose d'un service d'action sociale en gestion directe, en plus de trois services associatifs partenaires, le personnel encadrant a été récemment sensibilisé à la médiation à l'occasion d'une réunion de direction durant laquelle un employé du service médiation est venu présenter leurs activités. Depuis, les techniciens joignent des plaquettes présentant la médiation familiale aux demandes d'ASF. Pour autant, les techniciens en charge de l'ASF estiment ne pas connaître suffisamment le dispositif :

« La médiation familiale c'est quelque chose qui, à notre niveau, n'est pas encore développé, du tout. On a très, très peu d'informations. [...] Il y a deux médiateurs, mais on ne s'est jamais rencontré comme ça, pour discuter. [...] Mais ça va venir, on commence à nous en parler. »

[Technicienne ASF - Caf C]

Pour les professionnels du service médiation, la diffusion de l'information concernant leur activité pécherait en raison des difficultés à former tout le personnel au contact des usagers : « *il y a du turn over, et ils ont beaucoup de travail.* » Plus largement, l'information ne serait pas suffisamment transmise aux allocataires, que ce soit dans le livret des prestations, dans le formulaire Cerfa de demande d'ASF qui pourrait mentionner cette possibilité, ou encore sur le site Internet de la Caf.

Au sein de la Caf B, l'Espace Familles¹³³ abrite les trois médiateurs familiaux de la Caf. Alors qu'il s'agit du dispositif allant le plus loin dans l'intégration du service de médiation familiale à la gestion des prestations, les contacts avec l'unité ASF ne sont pas pour autant très courants. Pour l'une des agents du service de médiation, « *le lien avec les prestations n'est pas si évident que ça* ». Les techniciens de la Caf connaissent mal les principes de la médiation familiale, et n'orientent pas souvent leurs allocataires vers ce service.

« *Le service [ASF] a beaucoup changé, il y a eu beaucoup de changements, et ça nécessiterait qu'on travaille plus en collaboration. [...] J'ai toujours l'impression qu'on est complètement à part, et qu'on n'est jamais inclus dans les circuits.* »

[Service médiation familiale - Caf B]

Les liens entre le service de médiation et celui d'ASF se sont distendus depuis les changements de personnel et la mutualisation, et ces rapports sont d'autant moins faciles à nouer que les personnes concernées ne travaillent pas sur le même site (les uns au siège, les autres dans l'Espace Familles décentralisé). Les prises de contact pour le motif « séparation » ne sont par exemple pas orientées vers la médiation. Il y a quelques années, des réunions d'information collectives relatives à l'ASF étaient organisées en collaboration avec l'unité ASF, auprès des bénéficiaires de l'allocation d'une part, et des débiteurs d'aliments d'autre part. A l'heure actuelle, les médiatrices sont sollicitées pour des médiations ordonnées par les juges, ou pour des médiations spontanées de personnes n'ayant pas été orientées par la Caf, mais ayant fait des recherches par elles-mêmes. L'accompagnement à la fixation d'une CEEE n'est réalisé que dans de rares cas : les médiateurs sont par exemple interpellés par des bénéficiaires du RSA qui utilisent ce dispositif pour encadrer une contribution financière fixée à l'amiable au préalable par les parents. La Caf avait d'abord travaillé sur une procédure ayant pour objectif d'informer tous les demandeurs d'ASF de l'accompagnement proposé, sans obtenir les résultats escomptés. Ce même dispositif a été mis en place au sein de la Caf C pendant un temps :

« *A un moment, on faisait une requête pour proposer des rendez-vous à tous les demandeurs d'ASF. Sauf qu'on s'est rendu compte qu'en termes de délais, c'était très compliqué de les voir. [...] En termes de temporalité, on a été très mauvais.* »

[Service médiation familiale - Caf C]

En effet, le temps pris par la requête et l'envoi des courriers de mise à disposition ne concordait pas avec les quatre mois impartis aux demandeurs pour engager une procédure en fixation de CEEE : les personnes concernées recevaient, alors cette information trop tard, après l'engagement d'une procédure. Une nouvelle expérimentation est actuellement en

¹³³ Cf. partie 1 - 1.1.3

cours avec le Tribunal de Grande Instance de la ville, auprès d'un nombre limité de personnes, afin de mieux informer les couples en instance de séparation des possibilités de suivre une médiation familiale : ceux qui déposent une requête en lien avec l'autorité parentale sont réorientés vers la médiation, sous la forme d'une double convocation (Caf et TGI). Ce dispositif a connu des résultats, et sera peut-être étendu à un public plus large.

3.2.2 – Des tentatives de rapprochement entre les Caf et les TGI

Partant du même constat d'un engorgement des Tribunaux de Grande Instance, la question est aujourd'hui posée d'un rapprochement entre les Caf et les Tribunaux de Grande Instance en matière de fixation d'obligation alimentaire. L'étude menée confirme à la fois le manque d'interactions entre les deux institutions (Partie 3 - 3.1), et les effets néfastes que peuvent avoir les nombreux aller/retours entre la Caf et le tribunal, s'agissant du le recours des usagers à l'ASF (Partie 2).

Alors que certains acteurs appellent de leurs vœux un rapprochement qui améliorerait la cohérence de l'obligation alimentaire, des difficultés à mettre en pratique une telle proximité sont soulevées par un juge aux affaires familiales :

« Le monde de la justice est structurellement refermé sur lui-même, pour deux raisons : il travaille, il produit des décisions. Et le deuxième aspect, qui est historique dans la magistrature, c'est que quelqu'un qui se dit impartial ne peut pas aller « grigriter » avec tout le monde. Il y a dans cette dimension-là un risque d'impartialité subjective. Moi, si je vais discuter avec la Caf qui est un partenaire, comment ensuite je vais pouvoir aller discuter avec les avocats etc.? Ça c'est une tentation naturelle du repli du juge : au nom de l'impartialité, on restreint le champ sociologique. Je ne vais pas manger avec un policier par exemple. Ce qui fait qu'il y a quand même une dimension de repli. Ce n'est pas la culture du magistrat de s'ouvrir. Et puis structurellement, rien n'est fait pour qu'on ait le temps de s'ouvrir. »

[Juge aux Affaires Familiales]

Ce témoignage signale un certain nombre d'obstacles susceptibles d'expliquer le fonctionnement qui a eu cours jusqu'ici, celui de deux institutions intervenant sur le même objet, sans pour autant établir de logiques communes de travail : une certaine imperméabilité de la justice, l'activité déjà lourde des tribunaux ne permettant pas d'assurer un accompagnement personnalisé des usagers, mais aussi un *turn-over* important des juges qui empêche la capitalisation des rapprochements réalisés avec les Caf. Ainsi, ce même Jaf explique l'intérêt pour lui d'« externaliser ce contentieux et [de] le rendre administratif », considérant que les Caisses d'allocations familiales ont les moyens de contrôler sur la base de critères objectifs les situations financières des débiteurs d'aliments. Les parents isolés ayant la garde des enfants bénéficieraient d'un parcours facilité en se limitant à une institution unique qui serait le seul interlocuteur pour déterminer le montant d'une participation financière, verser une pension le cas échéant, et recouvrer l'ensemble des créances alimentaires.

L'une des quatre Caf participant à l'étude a souhaité mettre en place une convention avec le TGI du territoire lui permettant de fixer elle-même les pensions alimentaires en appliquant le barème prévu par le Ministère de la Justice. Cette expérimentation représenterait l'étape la plus aboutie du processus de déjudiciarisation de l'obligation alimentaire. Si cette convention n'a finalement pas été signée, la direction de la Caf agit actuellement pour renouer des liens avec le nouveau juge en charge des affaires familiales de son TGI.

Conclusion

L'apport théorique, aussi bien juridique que sociologique, allié au déploiement de méthodes d'enquête qualitative, a permis de rendre compte de l'évolution juridique de l'obligation alimentaire et de l'ASF, des déterminants du recours ou du non-recours à la prestation, et du poids de la gestion de cette allocation par les agents des Caf.

L'analyse du cadre réglementaire de l'ASF a mis en avant les adaptations du dispositif à la mutation des structures familiales –accroissement du nombre de familles monoparentales, structurellement plus exposées à la précarité–, et l'impact de cette réglementation sur les bénéficiaires et sur les institutions concernées (Caf et Tribunaux de Grande Instance). Destinée à compenser le non-paiement d'une CEEE, l'Allocation de soutien familial pose la problématique complexe de la recherche de l'équilibre entre le principe de solidarité nationale (au cœur de la mission des Caf) et celui de la solidarité familiale (sur lequel repose l'obligation alimentaire). Nous avons rappelé les diverses critiques et propositions d'amélioration du mécanisme d'attribution de l'ASF (Conseil Economique et Social, Commission Guinchard, Cour des Comptes), qui ont mis en avant les principaux effets contre-productifs du dispositif liés au contentieux « artificiel » causé par l'obligation d'engagement de procédure en fixation de CEEE. Conséquences de cela : la multiplication des saisines des JAF, le sentiment d'une obligation à recourir à la justice pour les créanciers au risque de détériorer les relations entre les ex-conjoints (allant de pair avec la possibilité d'un non-recours). Pour pallier ces problèmes, plusieurs réformes de la prestation ont été mises en place ou sont en cours. Elles visent à faciliter l'accès à l'ASF, en allégeant les démarches pour les allocataires, mais aussi la gestion de la prestation pour les Caf, et le travail des TGI. La tentative de déjudiciarisation de l'ASF s'est traduite, d'une part, par la promotion de la médiation familiale comme dispositif d'accompagnement remplaçant le recours à la justice pour fixer une CEEE ; et d'autre part, par l'assouplissement de l'obligation d'engagement de procédure pour les créanciers, en facilitant la possibilité aux Caf de classer les débiteurs insolubles ou sans adresse « hors d'état ». Enfin, les pouvoirs publics ont souhaité rationaliser l'obligation alimentaire et la fixation de CEEE, en instaurant un barème indicatif pour les pensions alimentaires à destination des juges, puis en réformant l'ASF différentielle, dont les modalités de versement entravaient le principe de solidarité familiale puisqu'elles dissuadaient les juges de fixer de faibles pensions alimentaires. Ce dernier point est au cœur de l'actualité avec l'adoption récente du projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes qui modifie une nouvelle fois le cadre de l'ASF différentielle en en faisant un outil de lutte contre la précarité, et en remettant l'intérêt de l'enfant au centre du dispositif : les faibles revenus du parent débiteur d'aliments ne sont désormais plus le seul critère pris en compte pour évaluer les besoins de l'enfant, qui bénéficiera d'une allocation complétant une faible CEEE.

Les entretiens avec les allocataires ont largement confirmé les problèmes causés par la réglementation du dispositif, notamment en termes de recours à la justice. La reconstruction des trajectoires familiales et administratives des allocataires a permis de rendre compte des différentes étapes d'attribution de l'allocation d'une part, et des démarches de fixation de CEEE d'autre part. Si la méconnaissance du fonctionnement de l'ASF est une cause de non recours, les caractéristiques sociologiques des allocataires ainsi que les contextes plus ou

moins conflictuels de la séparation (qui déterminent les relations avec l'ancien conjoint), participent également du non-recours à la prestation. En effet, les entretiens avec les 46 allocataires ont permis de rendre compte de la diversité des situations économiques et sociales, et ainsi de l'inadéquation entre la réalité dans laquelle se trouvent les mères isolées et les démarches à suivre pour faire valoir leurs droits. L'analyse des entretiens a montré que l'ASF est un dispositif difficile d'accès pour des parents en instance de séparation, cette difficulté pesant d'autant plus lorsque des problèmes économiques et sociaux - conséquences de la séparation - s'agrègent. Le recours à l'ASF suppose en effet des compétences certaines dans le champ des aides sociales et du droit civil (compétences administratives), qui par ailleurs sont mises à l'épreuve par la complexité de la prestation, et par le cadre plus ou moins difficile de la séparation. La difficulté de répondre aux obligations liées à l'ASF peut ainsi être à l'origine d'une forme de non-recours, d'autant pour les bénéficiaires du RSA pour lesquels la réglementation de la prestation est encore plus complexe. L'étude a montré que les dispositions légales liées au RSA ne sont pas toujours bien comprises par les allocataires, ce qui peut être à l'origine d'une forme d'abandon. Parallèlement à la complexité du dispositif d'ASF, qui constitue un premier obstacle au recours, l'obligation d'entamer une démarche en fixation de CEEE n'est pas systématiquement comprise et constitue même un frein qui peut entraîner un abandon de procédure. Le faible succès de la médiation familiale et les représentations de la justice perçue comme instance répressive, sont des éléments explicatifs du non-recours à la fixation de CEEE. Cette double complexité, à la fois au niveau de l'ASF gérée par les Caf, et de l'obligation alimentaire régie par la justice, est aussi une problématique avec laquelle les agents des Caf doivent composer.

L'analyse organisationnelle a mis en lumière le poids de la gestion de l'ASF (R et NR) pour les Caf, et le rôle des services en charge de la prestation dans certains parcours de non-recourantes. Cette prestation, par sa proximité avec le champ judiciaire, nécessite une prise en charge technique et expérimentée des agents des Caf. Il est ressorti des quatre organisations du travail observées la volonté de mettre en place le système de gestion le plus efficient possible, à la fois pour proposer un service plus adapté aux usagers et pour satisfaire la réduction des coûts de gestion. Cette adaptation prend la forme d'une recherche de professionnalisation des agents par la constitution d'unités spécialisées et d'une mutualisation des services en charge de l'ASF et du recouvrement. Si à l'échelle locale, des initiatives de formation sont observées pour pallier les difficultés des techniciens, aucun module national n'existe toutefois pour apporter un niveau de connaissance homogène afin de développer des pratiques communes de traitement de l'ASF. Cependant, une expérimentation est à l'œuvre pour optimiser la gestion des dossiers *via* un système d'information national. De façon générale, des pratiques différenciées subsistent dans l'application des réglementations, certaines inhérentes à l'activité même d'un agent de Caf.

Le recours à cette prestation est en lien direct avec les obligations qui lui sont liées, à savoir la démarche de fixation de CEEE. Si la volonté de déjudiciariser l'obligation alimentaire s'observe à travers la promotion de la médiation familiale, le recours à ce dispositif reste toutefois très marginal. Les entretiens auprès des bénéficiaires et les observations des organisations des services des Caf mettent en avant la difficulté pour les allocataires de l'ASF d'envisager une voie alternative à la justice. Dès lors le système judiciaire constitue toujours le mode de résolution privilégié pour régler le cadre de la séparation. Se pose alors la question des pratiques des acteurs du champ judiciaire et tout particulièrement des Caf qui

tranchent sur la capacité du débiteur d'aliments de participer ou non à l'entretien de son enfant et par extension, celle des critères déterminants les montants des pensions alimentaires, et celle de la connaissance du dispositif d'aide des Caf en direction des parents isolés. Des entretiens supplémentaires auprès des Jaf permettraient d'approfondir ces questionnements.

Si le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes tend à bénéficier aux allocataires les plus vulnérables, en mettant en place une allocation différentielle venant en supplément des faibles pensions intégralement versées, elle vient également faciliter la gestion de l'ASF par les Caf, tout autant que l'arbitrage effectué par les Jaf en cas de faibles revenus du débiteur. En effet, la réforme de l'ASF différentielle, l'augmentation du montant de l'ASF, et le renforcement des pouvoirs des Caf en matière de recouvrement apportent des réponses concrètes aux difficultés et aux faiblesses du dispositif d'ASF soulevées par notre étude. Il faudra attendre son expérimentation dans vingt départements à compter de juillet 2014, et sa généralisation, l'intégration des nouvelles pratiques par les agents des Caf et les acteurs du système judiciaire, et l'appropriation du dispositif par les parents concernés, pour en observer les effets.

Bibliographie

Aristat, « *Le non-recours à la médiation familiale. Le point de vue des usagers – Etude exploratoire* », rapport pour la Cnaf, mars 2013.

Avenel Cyprien, « *La relation aux aides sociales “du point de vue” des familles bénéficiaires* », Cnaf, Recherches et Prévisions, n° 72, juin 2003, pp. 37-52.

Bourdieu Pierre, « *Les rites comme actes d'institution* », Actes de la recherche en sciences sociales, Vol. 43, juin 1982, pp. 58-63.

Bourdieu Pierre, « *Droit et passe-droit* », Actes de la recherche en sciences sociales, vol. 81-82, mars 1990, pp. 86-96.

Caizzi Andrea, « *Présence et représentation des usagers aux guichets des Caisses d'allocations familiales* », Informations Sociales, n° 158, 2010/2, pp. 112-120.

Chaussebourg Laure, Baux Dominique, « *L'exercice de l'autorité parentale après le divorce ou la séparation des parents non mariés* », Ministère de la Justice, Sous-direction de la Statistique, des Etudes et de la Documentation, 2007.

Choquet Luc-Henry, Sayn Isabelle, « *Obligation alimentaire et solidarités familiales : entre droit civil, protection sociale et réalités familiales* », Paris, L.G.D.J., 2000, 333 p.

Commaille Jacques, « *Ethique et droit dans l'exercice de la fonction de justice* », Sociétés Contemporaines, n° 7, septembre 1991, pp. 87-101.

Conseil Economique et Social, « *L'obligation alimentaire : de nouvelles formes de solidarités à réinventer* », mai 2008.

Conseil National Consultatif de la Médiation Familiale, « *Médiation familiale : un métier pour l'avenir* », Travaux et recommandations, décembre 2004.

Convention d'Objectifs et de Gestion entre l'Etat et la Cnaf 2013-2017.

Domingo Pauline, Barbosa Céline, « *La Médiation familiale : activités des services, usagers et effets sur la résolution des conflits* », Cnaf, Politiques Sociales et Familiales, n° 103, mars 2011.

Dubois Vincent, « *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère* », Paris, Economica, 1999, 208 p.

Dubois Vincent, « *Politiques au guichet, politique du guichet* », in Borraz Olivier, Guiraudon Virginie, Politiques publiques 2, Paris, Presses de Sciences Po « Académique », 2010, pp. 265-286.

Dubois Vincent, Baudot Pierre-Yves, « *Formes et fondements sociaux de la compétence administrative* », Sociologies pratiques, n° 24, 2012/1, pp. 19-24.

Garcia Anne-Laure, « *Mères seules. Action publique et identité familiale* », Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013, 230 p.

Guinchard Serge, « *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée* », Commission sur la répartition des contentieux, Rapport au Garde des Sceaux, juillet 2008.

- Haut Conseil de la Famille, « *Ruptures et discontinuités de la vie familiale* », Note n° 1 Veuvage, séparations et isolement du père ou de la mère, juillet 2010.
- Insee Première, « *Les familles monoparentales, Des difficultés à travailler et à se loger* », n° 1 195, juin 2008.
- Kesteman Nadia, « *L'allocation de parent isolé et les obligations alimentaires : les conséquences de la réforme de 2007* », Cnaf, Politiques Sociales et Familiales, n° 95-2009.
- Lascoumes Pierre, Le Bourhis Jean-Pierre, « *Des "passe-droits" aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique* », Droit et Société, 32-1996, pp. 51-73.
- Le Collectif Onze, « *Au tribunal des couples. Enquête sur des affaires familiales* », Paris, Odile Jacob, 2013, 312 p.
- Lipsky Michael, Street-level Bureaucracy. "*Dilemmas of the Individual in public Services*", New-York, Russel Sage Foundation, 1980, 275 p.
- Minonzio Jérôme, « *La médiation familiale dans les Caf : un service d'appui à la parentalité en cas de conflit* », L'essentiel, n° 54, octobre 2006.
- Noreau Pierre, « *La superposition des conflits : limites de l'institution judiciaire comme espace de résolution* », Droit et Société, 40-1998, pp. 585-612.
- Sayn Isabelle, Jeandidier Bruno, Bourreau-Dubois Cécile, « *La fixation du montant des pensions alimentaires : des pratiques et un barème* », Infostat Justice, n° 116, mars 2012, pp. 1-8.
- Van Oorschot Wim, Math Antoine, « *La question du non-recours aux prestations sociales* », Cnaf, Recherches et Prévisions, n° 43, mars 1996, pp. 5-17.
- Warin Philippe, « *Le non-recours : définition et typologies* », Document de travail de l'Odenore, juin 2010.
- Weber Max, « *Economie et société* », Paris, Uge Poche Pocket (Agora), 411 p. et 425 p.
- Weller Jean-Marc, « *Le travail bureaucratique. Déplacements / résistances* », Travail, n° 36-37, 1996, pp. 57-67.
- Weller Jean-Marc, « *La modernisation du service public : évolution des approches ces dix dernières années* », Cnaf, Recherches et Prévisions, n° 54, décembre 1998, pp. 85-92.

Annexes

ANNEXE 1 – Caractéristiques des allocataires enquêtées

	Âge	Enf ¹³⁴	Ville	Statut résidentiel	Profession ¹³⁵	Niveau d'études	Prestations perçues	Statut marital	Cat	Démarche fixation CEEE ¹³⁶	Raisons du non-recours	Date d'entretien
P1	50	1	Caf D	Hôtel meublé	Aide-ménagère	Pas d'études	RSA	Mariée	A	Non	Crainte des effets induits par la justice (conflit)	02/04/13
P2	43	2	Caf D	Locataire	Garde d'enfants	CAP petite enfance	ASF	Union libre	C	En cours : demande 150/enfant		02/04/13
P3	21	2	Caf D	Hébergée par famille	Sans emploi (garde d'enfants)	Pas d'études	RSA, ASF	En cours d'annulation de mariage	C	En cours : annulation refusée, demande de divorce		02/04/13
P4	30	1	Caf D	NR	En recherche d'emploi	BTS action commerciale	ASS, APL, PAJE	Union libre	A	Non	Freins à la production de justificatifs	03/04/13
P5	37	3	Caf D	Logement social	Commerçante	BAC	APL, PAJE, AF, ASF	En cours de divorce	C	En cours : 80/enfant	Non-recours temporaire : freins à la production de justificatifs	03/04/13
P6	29	1	Caf D	CHRS ¹³⁷	Auxiliaire de vie scolaire	NR	RSA activité	Divorcée	A	CEEE fixée : 200/enfant	Recours à la justice rapide	03/04/13
P7	47	2	Caf D	Locataire (logement insalubre)	Sans emploi (styliste)	NR	RSA, APL, AAH, AF	En cours de divorce	A	En cours à l'étranger	Freins à la production de justificatifs	03/04/12
P8	35	1	Caf D	Foyer maternel	Sans emploi	NR	RSA	Union libre	A	CEEE fixée par arrangement : 50/enfant		03/04/12
P9	37	2	Caf D	Logée par l'association SLN	Aide ménagère	Pas d'études	AAH, AF, ASF	En cours de divorce	C	En cours (père disparu)		03/04/13

¹³⁴ Nombre d'enfants concernés par l'ASF. Notons que plusieurs de ces allocataires ont d'autres enfants d'un père différent.

¹³⁵ Profession exercée actuellement, et le cas échéant, dernier emploi occupé entre parenthèses

¹³⁶ Statut de la démarche en fixation de CEEE au moment du premier entretien (aucune démarche, démarches en cours, CEEE fixée). Lorsque la démarche était encore en cours lors du premier entretien, les montants des CEEE fixées (ou demandées le cas échéant) ont été recueillis à l'occasion des entretiens complémentaires. Certains n'ont pas pu être obtenus, que l'enquêtée soit resté injoignable, ou que la procédure n'ait pas encore abouti. Les montants sont exprimés en euros, par mois et par enfant.

¹³⁷ Centre d'hébergement et de réinsertion sociale.

P10	29	1	Caf D	Hôtel meublé	Sans emploi (hôtesse de caisse)	BAC	RSA	Union libre	A	Non	Crainte des effets induits par la justice	03/04/12
P11	37	3	Caf D	CHRS	Sans emploi (hôtesse de caisse)	NR	RSA, AF, ASF	En cours de divorce	C	En cours : demande 130/enfant		08/04/13
P12	39	2	Caf D	Logement social	Agent spécialisée en école maternelle	CAP petite enfance	AEEH	NR	A	Non	Pas d'intérêt pour la prestation	05/04/13
P13	28	3	Caf D	NR	Hôtesse de caisse (en congé parental)	NR	APL, CLCA ¹³⁸ , PAJE, AF, ASF	En cours de divorce	C	En cours : 90/enfant	Non-recours temporaire : manque de compétences administratives	04/04/13
P14	25	1	Caf D	Centre maternel	En recherche d'emploi	CAP pâtisserie	RSA, APL, PAJE, ASF	Divorcée	C	CEEE fixée non versée : 100/enf		04/04/13
P15	41	1	Caf C	Logement social	Aide-soignante	Diplôme aide soignante		Union libre	A	CEEE fixée par arrangement : 50/enfant	CEEE versée par arrangement amiable	15/04/13
P16	36	1	Caf C	Locataire	Employée d'un foyer pour personnes handicapées	NR	APL	Union libre	C	CEEE fixée : 100/enfant		15/04/13
P17	29	1	Caf C	Locataire	En recherche d'emploi	Pas d'études	RSA, APL	Union libre	A	Non	Non-recours à la dispense de fixation de CEEE	09/04/13
P18	33	1	Caf C	Locataire	En recherche d'emploi	BTS commerce	RSA, APL, ASF	Union libre	C	En cours : 100/enfant		10/04/13
P19	46	4	Caf C	Locataire	Attachée de clientèle	BAC pro comptabilité	AF, APL, ASF	En cours de divorce	C	En cours : 150/ enfant		11/04/13
P20	31	2	Caf C	Logement social	En recherche d'emploi	Diplôme d'aide-soignante	RSA, APL, PAJE, AF	Mariée	A	Non	Crainte des effets induits par la justice	09/04/13
P21	NR	1	Caf C	Locataire	Adjointe administrative	NR	APL	Union libre	A	CEEE fixée : 70/enfant	Freins à la production de justificatifs	09/04/13
P22	26	1	Caf C	Hébergée par famille	Sans emploi	Repasse un BAC pro	RSA, ASF	En cours de divorce	C	En cours : demande 200/enfant		10/04/13
P23	30	1	Caf C	Logement social	En recherche d'emploi (serveuse)	En formation Pôle Emploi	RSA, ASS, APL	Union libre	A	En cours : 95/enfant	Freins à la production de justificatifs	10/04/13

¹³⁸ Complément de libre choix d'activité.

P24	NR	2	Caf C	Hébergée par un ami	En recherche d'emploi (hôtesse de caisse)	Pas d'études	ASS, ASF	En cours de divorce	C	En cours : 150/enfant	Non-recours temporaire : freins à la production de justificatifs	11/04/13
P25	34	2	Caf B	Logement social	Congé parental	CAP esthétique	RSA, APL, PAJE, CLCA, ASF	Divorcée	C	CEEE fixée non payée : 100/ enf		17/04/13
P26	25	1	Caf B	Locataire	Vendeuse à temps partiel	CAP vente	RSA, PAJE, ASF	Union libre	C	En cours : impécuniosité		17/04/13
P27	51	1	Caf B	Logement social	Sans emploi	NR	AAH, ASF	Union libre	C	CEEE fixée : 180/enfant		17/04/13
P28	36	5	Caf B	Locataire	Sans emploi	Pas d'études	RSA, APL, ASF	En cours de divorce	C	En cours : 50/enfant	Non-recours temporaire : freins à la production de justificatifs	18/04/13
P29	NR	2	Caf B	Locataire	Sans emploi (gérante d'un restaurant)	NR	RSA, AF, APL	Union libre	A	CEEE fixée : 170/enfant	Recours à la justice rapide	18/04/13
P30	29	2	Caf B	Locataire	Congé parental (assistante maternelle)	Diplômes d'aide d'assistante maternelle	CLCA, APL	Dé-pacsée	C	CEEE fixée : 90/enfant		18/04/13
P31	46	1	Caf B	NR	Sans emploi (préparatrice de commandes)	Pas d'études	RSA, AF	NR	A	Non	N'a pas la charge financière de l'enfant	18/04/13
P32	34	1	Caf B	Locataire	Commerçante	Diplôme d'infirmière	APL	Dé-pacsée	A	Non	Crainte des effets induits par la justice (relations apaisées)	04/04/13
P33	40	4	Caf B	NR	Assistance maternelle	Diplôme d'assistante maternelle	/	Divorcée	A	En cours : aucune pension.	Charge des enfants répartie équitablement	19/04/13
P34	32	3	Caf A	Locataire	Aide ménagère à temps partiel	CAP cuisine	AF, APL	En cours de divorce	A	En cours : 150/enfant	CEEE versée par arrangement amiable	13/05/13

P35	39	2	Caf A	Logement social	En recherche d'emploi (conductrice de cars)	Formation d'auxiliaire ambulancière en cours	RSA, AEEH, APL, AF	Union libre	A	CEEE fixée par arrangement : 100/enfant	CEEE versée par arrangement amiable	03/05/13
P36	32	2	Caf A	Logement social	Sans emploi	Formation AMP	RSA, PAJE, AF, ASF	Union libre	B	En cours par médiation familiale		13/05/13
P37	38	6	Caf A	Locataire	En recherche d'emploi (agricultrice)	Pas d'études	RSA, ALF, AF, CF	En cours de divorce	A	En cours	Manque de Compétences administratives	03/05/13
P38	31	1	Caf A	Locataire	Sans emploi (secrétaire)	NR	ASS, APL	En cours de divorce	A	CEEE fixée, en appel : 288/enf	Recours à la justice rapide.	05/05/13
P39	NR	1	Caf A	Locataire	Sans emploi (femme de chambre)	Pas d'études	RSA, ASS, ASF	Union libre	C	En cours : 70/enfant		03/05/13
P40	NR	1	Caf A	Locataire	Distribution de publicités et aide à un agriculteur	NR	APL	Union libre	A	En cours : 200/enfant	Non-recours temporaire : freins à la production de justificatifs	06/05/13
P41	NR	2	Caf A	Locataire	Sans emploi	NR	RSA, APL, PAJE, AF, ASF	Divorcée	C	Pension fixée non payée : 70/enfant		03/05/13
P42	31	1	Caf A	Locataire	Sans emploi	En formation AFPA	RSA, APL	NR	A	En cours	Freins à la production de justificatifs	03/05/13
P43	47	2	Caf D	Locataire	Standardiste	NR	AF, ASF	En cours de divorce	C	En cours : 70/enfant		28/05/13
P44	30	1	Caf D	Hébergée par famille	Vendeuse à temps partiel	Etudes d'herboriste	RSA, PAJE, ASF	Union libre	C	En cours : 70/enfant		28/05/13
P45	38	1	Caf D	Hôtel meublé	Garde d'enfants à temps partiel	Pas d'études		Union libre	A	Non	Non-recours à la dispense de fixation de CEEE	30/05/13
P46	29	1	Caf D	Hébergée par France Terre d'Asile	En recherche d'emploi (restauration)	Pas d'études	RSA	Union libre	A	CEEE fixée : 80/enfant	Non-recours temporaire : manque de compétences administratives	30/05/13

Annexe 2 – Organisation des services des quatre Caf enquêtées

	Caf A	Caf B	Caf C	Caf D	
				Centre 1	Centre 2
Accueil physique des allocataires	Au tout venant et sur RDV (mais pas avec les techniciens ASFR)	Sur RDV + personnel d'accueil spécifique + services d'accueil décentralisés	Au tout venant et sur RDV (possibilité de prise de RDV Internet avec rappel d'un technicien) + services d'accueil décentralisés	Au tout venant et sur RDV + accueil des bénéficiaires de l'ASFR par un technicien spécialisé	Accueil au tout venant
Accueil téléphonique	Plateforme à 2 niveaux : possibilité d'être rappelé par l'unité ASFR	Plateforme à 2 niveaux : possibilité d'être rappelé par l'unité ASFR.	Plateforme à 2 niveaux : possibilité d'être rappelé par l'unité ASFR.	Plateforme à 2 niveaux + contact direct avec l'unité spécialisée pour les allocataires de l'ASFR et les débiteurs	Plateforme à 2 niveaux : le second étant géré par des techniciens des prestations plus expérimentés
Gestion ASFNR	2 techniciens référents au sein du service des prestations familiales	Unité spécialisée de huit techniciens	Tous les agents du service des prestations familiales	Tous les agents du service des prestations familiales	Tous les agents du service des prestations familiales
Gestion ASFR	Unité spécialisée de cinq techniciens (+ 4 embauches à venir)		Unité spécialisée de six techniciens	Unité spécialisée de sept techniciens	Deux techniciens référents Au sein du service des prestations familiales
Spécificités	Mutualisation de l'ASFR (après l'observation)	Mutualisation de l'ASF (depuis fin 2012)	Caf pilote pour le nouveau système informatique national (NSF)	Prise en charge par l'unité ASFR de toutes les prestations de son portefeuille d'allocataires	

Annexe 3 – Table de référence 2013 pour fixer les pensions alimentaires, Ministère de la Justice

TABLE DE REFERENCE 2013 POUR FIXER LES PENSIONS ALIMENTAIRES (MONTANT PAR ENFANT)																					
Le montant de la pension par enfant est calculé en proportion du revenu, net d'un minimum vital (483€), du parent débiteur. Cette proportion est différente selon le nombre total d'enfants à la charge du parent débiteur (quelle que soit l'union dont ils sont nés) et l'amplitude du droit de visite et d'hébergement (réduit, classique, ou alterné sans partage spontané des frais). Ex : soit un parent débiteur ayant 1 000€ de revenu, 2 enfants à charge, qui exerce un droit d'hébergement classique pour ses deux enfants, le montant de la pension sera (sous réserve de l'appréciation du juge) :																					
$PA = (1\ 000 - 483) \times 0,115 = 517 \times 0,115 = 59\text{€ par enfant (soit au total } 118\text{€ pour les deux enfants)}$																					
REVENU DU DEBITEUR			1 enfant			2 enfants			3 enfants			4 enfants			5 enfants			6 enfants			
			AMPLITUDE DU DROIT DE VISITE ET D'HEBERGEMENT																		
MONTANT TOTAL	MINIMUM VITAL	APRES DEDUCTION																			
			REDUIT	CLASSIQUE	ALTERNE	REDUIT	CLASSIQUE	ALTERNE	REDUIT	CLASSIQUE	ALTERNE	REDUIT	CLASSIQUE	ALTERNE	REDUIT	CLASSIQUE	ALTERNE	REDUIT	CLASSIQUE	ALTERNE	
			Proportion	18,0%	13,5%	9,0%	15,5%	11,5%	7,8%	13,3%	10,0%	6,7%	11,7%	8,8%	5,9%	10,6%	8,0%	5,3%	9,5%	7,2%	4,8%
700€	483€	217€	39	29	20	34	25	17	29	22	15	25	19	13	23	17	12	21	16	10	
800€	483€	317€	57	43	29	49	36	25	42	32	21	37	28	19	34	25	17	30	23	15	
900€	483€	417€	75	56	38	65	48	33	55	42	28	49	37	24	44	33	22	40	30	20	
1 000€	483€	517€	93	70	47	80	59	40	69	52	35	60	45	30	55	41	27	49	37	25	
1 100€	483€	617€	111	83	56	96	71	48	82	62	41	72	54	36	65	49	33	59	44	30	
1 200€	483€	717€	129	97	65	111	82	56	95	72	48	84	63	42	76	57	38	68	52	34	
1 300€	483€	817€	147	110	74	127	94	64	109	82	55	96	72	48	87	65	43	78	59	39	
1 400€	483€	917€	165	124	83	142	105	72	122	92	61	107	81	54	97	73	49	87	66	44	
1 500€	483€	1 017€	183	137	92	158	117	79	135	102	68	119	89	59	108	81	54	97	73	49	
1 600€	483€	1 117€	201	151	101	173	128	87	149	112	75	131	98	65	118	89	59	106	80	54	
1 700€	483€	1 217€	219	164	110	189	140	95	162	122	82	142	107	71	129	97	65	116	88	58	
1 800€	483€	1 317€	237	178	119	204	151	103	175	132	88	154	116	77	140	105	70	125	95	63	
1 900€	483€	1 417€	255	191	128	220	163	111	188	142	95	166	125	83	150	113	75	135	102	68	
2 000€	483€	1 517€	273	205	137	235	174	118	202	152	102	177	133	89	161	121	80	144	109	73	
2 100€	483€	1 617€	291	218	146	251	186	126	215	162	108	189	142	95	171	129	86	154	116	78	
2 200€	483€	1 717€	309	232	155	266	197	134	228	172	115	201	151	100	182	137	91	163	124	82	
2 300€	483€	1 817€	327	245	164	282	209	142	242	182	122	213	160	106	193	145	96	173	131	87	
2 400€	483€	1 917€	345	259	173	297	220	150	255	192	128	224	169	112	203	153	102	182	138	92	
2 500€	483€	2 017€	363	272	182	313	232	157	268	202	135	236	177	118	214	161	107	192	145	97	
2 600€	483€	2 117€	381	286	191	328	243	165	282	212	142	248	186	124	224	169	112	201	152	102	
2 700€	483€	2 217€	399	299	200	344	255	173	295	222	149	259	195	130	235	177	118	211	160	106	
2 800€	483€	2 317€	417	313	209	359	266	181	308	232	155	271	204	136	246	185	123	220	167	111	
2 900€	483€	2 417€	435	326	218	375	278	189	321	242	162	283	213	141	256	193	128	230	174	116	
3 000€	483€	2 517€	453	340	227	390	289	196	335	252	169	294	221	147	267	201	133	239	181	121	
3 100€	483€	2 617€	471	353	236	406	301	204	348	262	175	306	230	153	277	209	139	249	188	126	
3 200€	483€	2 717€	489	367	245	421	312	212	361	272	182	318	239	159	288	217	144	258	196	130	
3 300€	483€	2 817€	507	380	254	437	324	220	375	282	189	330	248	165	299	225	149	268	203	135	
3 400€	483€	2 917€	525	394	263	452	335	228	388	292	195	341	257	171	309	233	155	277	210	140	
3 500€	483€	3 017€	543	407	272	468	347	235	401	302	202	353	265	176	320	241	160	287	217	145	
3 600€	483€	3 117€	561	421	281	483	358	243	415	312	209	365	274	182	330	249	165	296	224	150	
3 700€	483€	3 217€	579	434	290	499	370	251	428	322	216	376	283	188	341	257	171	306	232	154	
3 800€	483€	3 317€	597	448	299	514	381	259	441	332	222	388	292	194	352	265	176	315	239	159	
3 900€	483€	3 417€	615	461	308	530	393	267	454	342	229	400	301	200	362	273	181	325	246	164	
4 000€	483€	3 517€	633	475	317	545	404	274	468	352	236	411	309	206	373	281	186	334	253	169	
4 100€	483€	3 617€	651	488	326	561	416	282	481	362	242	423	318	212	383	289	192	344	260	174	
4 200€	483€	3 717€	669	502	335	576	427	290	494	372	249	435	327	217	394	297	197	353	268	178	
4 300€	483€	3 817€	687	515	344	592	439	298	508	382	256	447	336	223	405	305	202	363	275	183	
4 400€	483€	3 917€	705	529	353	607	450	306	521	392	262	458	345	229	415	313	208	372	282	188	
4 500€	483€	4 017€	723	542	362	623	462	313	534	402	269	470	353	235	426	321	213	382	289	193	
4 600€	483€	4 117€	741	556	371	638	473	321	548	412	276	482	362	241	436	329	218	391	296	198	
4 700€	483€	4 217€	759	569	380	654	485	329	561	422	283	493	371	247	447	337	224	401	304	202	
4 800€	483€	4 317€	777	583	389	669	496	337	574	432	289	505	380	253	458	345	229	410	311	207	
4 900€	483€	4 417€	795	596	398	685	508	345	587	442	296	517	389	258	468	353	234	420	318	212	
5 000€	483€	4 517€	813	610	407	700	519	352	601	452	303	528	397	264	479	361	239	429	325	217	

Glossaire

AIDA	Accès intégré aux données des ASSEDIC
ASF	Allocation de soutien familial
ASFR	Allocation de soutien familial recouvrable
ASFNR	Allocation de soutien familial non recouvrable
CEEE	Contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant
COG	Convention d'objectifs et de gestion
EOPPS	Espace des Organismes Partenaires de la Protection Sociale
FICOBA	Fichier national des comptes bancaires et assimilés
JAF	Juge aux Affaires Familiales
PD	Paiement direct
RA	Recouvrement amiable
RNCPS	Répertoire national commun de la protection sociale
RNB	Répertoire national des bénéficiaires
RS	Recouvrement par saisie
RP 75	Recouvrement public loi 75
RP 80	Recouvrement public loi 80
SAV	Saisie Arrêt avec procès-verbal de conciliation
SAO	Saisie Arrêt par ordonnance
TGI	Tribunal de Grande Instance
URSSAF	Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales