

Évaluation de l'expérimentation de la garantie contre les impayés de pension alimentaire (Gipa)

Cnaf / Fors-Recherche sociale



Benoît Cérroux
Florence Brunet
Pauline Kertudo
Clémence Petit

S O M M A I R E

AVANT-PROPOS	5
SYNTHÈSE	9
PARTIE 1 - CONTEXTE, EXPÉRIMENTATION, PROTOCOLE D'ÉVALUATION	13
1. QUELQUES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE	13
1.1 Évolution des divorces et des séparations	14
1.1.1 Les divorces concernent de moins en moins d'enfants mineurs	14
1.1.2 Les désunions hors mariage désormais majoritaires	15
1.2 La contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant	17
1.2.1 Une pension alimentaire pour les deux tiers des enfants, des règlements en nature pour un quart	17
1.2.2 Des défauts de paiement mal connus	19
1.2.3 Recourir ou non à l'allocation de soutien familial	22
2. L'EXPÉRIMENTATION DE LA GARANTIE CONTRE LES IMPAYÉS DE PENSION ALIMENTAIRE	25
2.1 La mise en œuvre et le pilotage de l'expérimentation Gipa	25
2.1.1 Le protocole national d'expérimentation signé le 2 mars 2015	25
2.1.2 L'organisation et la structuration du réseau des expérimentateurs	25
2.1.3 Les outils mis à disposition des Caf expérimentatrices	26
2.2 Volet réglementaire	27
2.2.1 L'allocation de soutien familial différentielle « complémentaire »	27
2.2.2 Le maintien de l'ASF en cas de reprise de vie commune	28
2.2.3 La condition de défaillance réduite à un mois	28
2.2.4 La transmission des informations relatives au débiteur	29
2.2.5 L'actualisation de la liste des hors d'état	29
2.2.6 Le recouvrement des pensions alimentaires impayées	30
2.2.7 L'accès aux droits et la prospection des bénéficiaires potentiels	34
2.3 Volet accompagnement social	34
2.3.1 L'accompagnement social et le soutien à la parentalité	34
2.3.2 Une préfiguration menée dans le cadre d'un partenariat avec les autres acteurs	35
2.3.3 Des séances d'information collectives pour aborder avec les parents les différents aspects de la séparation	36
2.3.4 Une phase de test basée sur une méthodologie commune et des outils partagés	36
2.3.5 Une phase active avec le déploiement des séances dans les départements début juin 2015	37
3. UN PROTOCOLE D'ÉVALUATION MULTIDIMENSIONNEL	38

PARTIE 2 - ÉVALUATION DE LA GIPA**41****1. ÉVALUATION DE LA MISE EN OEUVRE EXPÉRIMENTALE****41****1.1 Bilan d'activité des séances d'information****41***1.1.1 Pilotage et information*

41

1.1.2 Logistique et financement

42

1.1.3 Animateurs et participants

42

1.2 Effets de l'expérimentation sur les Caf et les partenaires**44***1.2.1 Les impacts en interne aux Caf*

44

1.2.2 Les impacts sur les partenaires

48

2. ÉVALUATION DU VOLET RÉGLEMENTAIRE**50****2.1 Suivi statistique des bénéficiaires du volet réglementaire***2.1.1 Expérimenter pour soutenir financièrement les familles monoparentales et améliorer le recouvrement des pensions alimentaires*

50

2.1.2 Maintenir temporairement l'ASF en cas de reprise de vie conjugale

50

2.1.3 Compléter les pensions alimentaires de faible montant

51

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

51

2.1.5 Améliorer la performance du recouvrement des pensions alimentaires

51

2.2 Effets sur les bénéficiaires du volet réglementaire**54***2.2.1 Un volet réglementaire complexe et difficilement lisible*

54

2.2.2 Des bénéfices significatifs sur les plans financier et moral

55

2.2.3 Une amélioration du recours aux droits

56

3. ÉVALUATION DU VOLET SOCIAL**57****3.1 Profil des participants****57***3.1.1 Caractéristiques sociodémographiques*

57

3.1.2 Situation familiale

58

3.2 Conditions de participation à la séance**60****3.3 Appréciation de la séance****61***3.3.1 Appréciation des conditions d'accueil*

61

3.3.2 Appréciation du contenu informatif

62

3.3.3 Etat d'esprit à l'issue de la séance d'information

66

4. LEVIERS ET ENJEUX EN VUE D'UNE GÉNÉRALISATION**69****4.1 Leviers et facteurs de réussite pour la mise en oeuvre de l'expérimentation****69***4.1.1 Des leviers exogènes*

70

4.1.2 Des leviers endogènes

72

4.2	Les enjeux dans la perspective d'une généralisation de l'expérimentation	77
4.2.1	<i>Des interrogations quant à la capacité du dispositif à toucher « tous les publics »</i>	77
4.2.2	<i>L'intégration pérenne de l'expérimentation dans le fonctionnement des structures</i>	81
4.2.3	<i>L'appropriation et la pleine compréhension du dispositif par l'ensemble des acteurs impliqués</i>	82
4.2.4	<i>L'articulation du dispositif avec l'offre locale de services destinée aux parents</i>	84

EN CONCLUSION : LES SUITES DE L'EXPÉRIMENTATION DE LA GIPA	87
---	-----------

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	89
------------------------------------	-----------

ANNEXES	91
----------------	-----------

- Annexe 1 - Supports de communication et flyers allocataires sur la gipa
- Annexe 2 - Fiches et flyers sur les séances d'information
- Annexe 3 - Recommandations et perspectives
(Rapport intermédiaire d'évaluation de la Gipa)
- Annexe 4 - Bilan des animateurs des séances d'information
- Annexe 5 - Questionnaire à l'issue des séances d'information

AVANT - P R O P O S

Entre octobre 2014 et mars 2016, une expérimentation a été conduite dans 20 départements afin d'améliorer la situation des familles monoparentales après une séparation ou un divorce, au moyen d'un mécanisme de renforcement des garanties contre les impayés de pensions alimentaires (Gipa). Elle s'appuyait sur un soutien renforcé des caisses d'Allocations familiales (Caf) et des caisses de Mutualité sociale agricole (CMSA) en soutien aux mères et aux pères isolés.

Le dispositif expérimental comporte plusieurs évolutions d'ordre législatif et réglementaire, consistant notamment en la création de l'Allocation de soutien familial (ASF) différentielle, à la transmission au créancier d'informations relatives à la situation socio-professionnelle du débiteur ou encore à l'extension des procédures de recouvrement. Pour compléter ce volet réglementaire de l'expérimentation Gipa, et prévenir le non-paiement des contributions à l'éducation et à l'entretien de l'enfant, un volet d'accompagnement des parents qui se séparent a été intégré. Des séances collectives d'information « Être parents après la séparation » ont été proposées aux parents vivant une rupture.

Cette expérimentation, qui a ouvert la voie à la mise en place de l'Agence de recouvrement des pensions alimentaires (Aripa), a fait l'objet d'une évaluation mobilisant des approches à la fois quantitatives et qualitatives et portant sur les deux volets de l'expérimentation. La Caisse nationale des Allocations familiales a ainsi mis en place :

- un suivi statistique mensuel des bénéficiaires du volet réglementaire
- un bilan d'activité des séances d'information auprès des parents
- un questionnaire auprès des parents ayant participé à ces séances d'information
- la réalisation de monographies dans cinq départements expérimentateurs, portant pour quatre sur les deux volets de l'expérimentation, et pour un sur le seul volet des séances d'information), assortie d'une analyse transversale des résultats.

Les trois premières approches ont été menées en interne à la Caisse nationale des Allocations familiales, alors que la dernière a été confiée au bureau d'études Fors–Recherche sociale. Dans cette évaluation, la diversité des approches méthodologiques se combine à la variété des

regards portés sur l'expérimentation puisque le public bénéficiaire, mais aussi les agents des Caf et les partenaires mobilisés ont été interrogés. Il s'agissait ainsi de rendre compte de l'effectivité de la mise en œuvre de cette expérimentation (ce qui a été fait), mais également de ses effets (ce que cela a produit) sur les parents bénéficiaires mais et en termes d'évolution des pratiques professionnelles au sein des Caf, d'interconnaissance et de mise en réseau des acteurs sur les territoires.

Le présent Dossier d'étude présente dans une première partie le contexte dans lequel l'expérimentation de la Garantie contre les impayés de pensions alimentaires a vu le jour, et détaille les mesures qu'elle comprend. La suite de la publication donne à voir les résultats de l'ensemble des démarches d'évaluation entreprises, et met à jour les enseignements qui ont pu en être tirés dans la perspective d'une généralisation de la Gipa, avec quelques aménagements par rapport au cadre expérimental.

En effet, la création à compter du 1^{er} janvier 2017 de l'agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire (Aripa) à travers la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 constitue le prolongement de l'expérimentation Gipa. Pilotée par la Cnaf et en lien avec la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole, l'Aripa s'appuie sur le réseau respectif de ces acteurs. Centralisant les différents dispositifs préexistants et en particulier ceux mis en place par la Gipa, l'Aripa a pour ambition d'apporter une réponse globale aux besoins des parents confrontés à une séparation en favorisant l'accès aux droits et aux prestations, ainsi qu'en proposant une offre de service, d'information et d'accompagnement social plus transversale autour de la séparation. Dans le cadre de la généralisation de la Gipa, la Cnaf a souhaité également déployer sur l'ensemble du territoire, en trois vagues successives, les séances d'information « Parents après la séparation ». Dans le même temps, un « parcours séparation » se structure progressivement dans les Caf, visant à fournir une approche cohérente et adaptée à la situation des personnes séparées. Ces évolutions en cours du service aux personnes séparées ouvrent donc pour les prochaines années de nouvelles perspectives en matière d'évaluation.

Ce *Dossier d'études* entend donc contribuer à nourrir la (re)définition de la politique en direction des parents séparés. En s'intéressant aux évolutions désormais réalisées, il vient apporter matière à réflexion pour celles actuellement en cours de conception.

Ce dossier d'étude, coordonné et rédigé à titre principal par Benoît Céroux, reprend une note rédigée en mai 2015 par Florence Brunet, Pauline Kertudo et Clémence Petit, du cabinet Fors-

Recherche sociale, dans le cadre de l'évaluation qualitative qu'elles ont réalisé (sections 1.2, 2.2 et 4.1 du dossier d'étude). Le suivi statistique du volet réglementaire reproduit, à la section 2.1, *l'essentiel* rédigé par Anabelle Lionnet et Florence Thibault et paru en décembre 2016 (n° 167, « La garantie contre les impayés de pensions alimentaires : un bilan de l'expérimentation (octobre 2014 - mars 2016) »). La présentation du dispositif expérimental emprunte une partie du rapport intermédiaire remis aux ministères de tutelle en août 2015, et les contributions de Frédéric Turblin, Mariette Daval, Mélanie Supiot-Dampuré et Barbora Brlayaova.

Jeanne Moeneclaey

Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER)
de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf)
Département de la recherche, des études et de la valorisation scientifique

S y n t h è s e

La garantie contre les impayés de pension alimentaire (Gipa) s'inscrit dans le cadre du plan gouvernemental pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, visant à augmenter le niveau des prestations familiales au profit, entre autres, des familles monoparentales. Incluse dans la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, l'expérimentation de la Gipa s'appuie sur une réforme de l'allocation de soutien familial (ASF). La Gipa, qui a préfiguré l'agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire (Aripa), prévoyait, dans son volet réglementaire, trois modifications relatives à l'ouverture des droits et trois modifications plus administratives :

- la création de l'ASF complémentaire (ASF-C), pour les créanciers percevant correctement une pension alimentaire dont le montant est inférieur au montant de l'ASF ;
- le maintien du versement de l'ASF pendant six mois en cas de reprise de vie commune avec une personne autre que le débiteur (seul élément qui n'a pas été repris lors de la généralisation de la Gipa avec la création de l'Aripa) ;
- la mise en place de l'ASF dès un mois de défaillance ;
- la transmission au créancier des informations relatives au débiteur, afin de faciliter la fixation ou la révision du montant de pension alimentaire par le juge aux affaires familiales (Jaf) ;
- l'actualisation des situations emportant la qualification de hors d'état, entraînant le versement de l'ASF sans procédure de recouvrement par la Caf ou la MSA auprès du débiteur ;
- une amélioration des outils et processus de recouvrement des pensions alimentaires.

Pour compléter le volet réglementaire de l'expérimentation Gipa, et prévenir le non-paiement des contributions à l'éducation et à l'entretien de l'enfant, la Cnaf a proposé d'intégrer à l'expérimentation de la Gipa, en complément du volet réglementaire, un volet d'accompagnement des parents qui se séparent. Les séances d'information collectives ont pour objectif d'aider les parents à mieux identifier leurs rôles et leurs responsabilités parentales lors d'une séparation, à connaître les différents impacts de leur séparation, notamment sur leurs enfants et à prendre des décisions éclairées à l'égard de la nouvelle organisation familiale.

Ces séances, d'une durée d'environ deux heures trente, sont animées par une équipe pluridisciplinaire composée de médiateurs familiaux, de juristes et/ou avocats, de travailleurs sociaux des Caf et MSA. Elles sont structurées en quatre temps pour aborder la séparation sous plusieurs angles : les aspects psychologiques, pour les adultes comme pour les enfants ; les aspects juridiques, avec l'exercice de l'autorité parentale, la « pension alimentaire », les procédures de divorces, etc. ; la communication entre les parents et avec les enfants ; les services et ressources proposés, localement ou nationalement, aux parents séparés.

Le volet réglementaire a été expérimenté dans 20 Caf d'octobre 2014 à mars 2016 et le volet informatif de juin à décembre 2016, également dans 20 Caf (dont trois n'expérimentant pas le volet réglementaire).

Une méthodologie multiple pour évaluer les deux volets de l'expérimentation

Afin de rendre compte des deux volets de la Gipa, et des diverses composantes du volet réglementaire, l'évaluation de l'expérimentation a emprunté de multiples voies – quantitatives et qualitatives.

Ainsi, pour le volet réglementaire, un suivi statistique mensuel des bénéficiaires a été assuré tout au long de l'expérimentation et concerne les trois aspects de l'ASF modifiés : le versement d'une ASF-C, l'ouverture de droit à l'ASF dès le deuxième mois d'incidents, le maintien de l'ASF en cas de début de vie commune avec une autre personne que le parent débiteur.

Pour le volet informatif, un bilan d'activité a été réalisé à l'issue de l'expérimentation et un questionnaire auto-administré de trois pages a été remis aux participants à l'issue de chaque séance. Ce questionnaire aborde l'appréciation de la séance d'information, les modes d'information des participants et recueil des éléments sociodémographiques. Sa passation s'inscrit dans le cadre de la séance et a été accompagnée par les animateurs.

En complément, une étude qualitative, portant sur les deux volets, a été réalisée sous forme de monographies dans cinq départements (dont un ne mettant en œuvre que les séances d'information) et d'une analyse transversale. Les entretiens ont été menés auprès des animateurs des séances, de partenaires et des Caf, de bénéficiaires du volet réglementaire et de parents ayant participé à une séance d'information. Ils permettent d'approcher les modalités de la mise en œuvre de l'expérimentation, mais aussi ses effets et sa plus-value en mobilisant notamment le point de vue institutionnel et celui des bénéficiaires.

Une montée en charge progressive de l'ASF complémentaire et du recouvrement, pour des bénéfices financiers et moraux

Il n'a pas été possible dans le cadre de cette évaluation de connaître précisément l'effectivité de la mise en place de l'ASF-C. Cela nécessiterait de comparer le nombre de bénéficiaires de la mesure au nombre de bénéficiaires potentiels. Or, la branche Famille ne dispose pas d'informations permettant de connaître le montant des pensions alimentaires en-dehors des situations connaissant des incidents de paiements, qu'ils soient tardifs, partiels ou inexistantes (et ouvrant ainsi droit au versement de l'ASF « classique »). Seule la montée en charge des bénéficiaires de l'ASF-C et leur caractérisation ont donc pu être assurées : passant de 500 en octobre 2014 à 4 700 en mars 2016, les bénéficiaires de cette prestation sont presque exclusivement des femmes, âgées de 40 à 44 ans pour un quart d'entre elles (un cinquième se situent dans la tranche d'âge qui précède et autant dans celle qui suit).

Sur la période de l'expérimentation, le nombre de bénéficiaires de l'ASF recouvrable (ASF-R) a augmenté de 7 % pour les Caf expérimentatrices alors qu'il a baissé de 8 % pour les autres, mais cela peut tout aussi bien tenir au raccourcissement de la durée d'incident de paiement nécessaire pour l'ouverture des droits qu'aux contacts pris par les Caf expérimentatrices avec les bénéficiaires potentiels.

Du côté du recouvrement, la principale mesure adoptée a été l'extension de la période d'impayés couverte par la procédure de paiement direct, permettant de récupérer les montants dus directement auprès du tiers détenteur de fonds (employeur, pôle emploi...), qui est passée de 6 à 24 mois. La part des procédures actives recouvrées est passée de 43 % fin 2014 à 59 % au premier trimestre 2016. Ce taux de recouvrement varie nettement selon le mode de recouvrement : 72 % en moyenne sur la période pour le paiement direct, 49 % pour le recouvrement amiable et 38 % pour les saisies sur salaire.

Avec ses différentes composantes, le volet réglementaire apparaît complexe pour les bénéficiaires, s'accompagnant de lourdeurs administratives et engendrant parfois un décalage entre le souhait d'allocataires de percevoir l'ASF-C et la réalité de la procédure mise en place (ASF-R). Sur le plan financier, l'ASF apporte un complément financier certain et l'aménagement du paiement direct procure stabilité et sécurité (tout en simplifiant le travail des personnels en Caf). Le bénéfice financier reste toutefois économiquement négligeable pour les allocataires du RSA mais, comme pour les autres, l'intermédiation avec l'ex-conjoint procure un apaisement moral.

Des séances d'information à la rencontre des attentes des parents

Sur les six mois de l'expérimentation, dans les vingt départements concernés, près de 750 personnes ont assisté à une séance d'information « Être parent après la séparation », dont environ 70 professionnels et 150 personnes venues accompagnées quelqu'un. La moitié des parents participant aux séances d'information sont âgés de 35 à 44 ans. Ils vivent très majoritairement sans conjoint et ont un ou deux enfants (32 % et 40 %) ; une personne sur trois a au moins un enfant de moins de 3 ans, un enfant de 11 à 14 ans et une sur quatre a au moins un enfant de 6 à 10 ans.

Les deux tiers des participants ont été informés par la Caf ou la MSA, ce qui explique à la fois qu'ils soient très souvent allocataires (88 %), des femmes (79 %) et déjà séparés ou divorcés (60 %). Les participants en cours de séparation ne sont toutefois pas rares (31 %).

Les attentes des parents portent principalement sur un apport de connaissance et sur une meilleure compréhension de soi ou d'autrui. D'ailleurs, en repartant, ils se disent principalement intéressés ou mieux renseignés, états d'esprit s'inscrivant tous deux dans l'univers de la connaissance. C'est aussi cet apport de connaissances et la manière dont elles sont présentées qui retient le plus leur attention (à ce titre, le diaporama est largement apprécié, de même que les documents remis en fin de séance).

Les points négatifs portent surtout sur la durée de la séance et sur le temps d'échange, jugés un peu trop courts. On trouve également une envie de parler de sa propre situation ou d'avoir des exemples concrets. Certains auraient préféré, à ce titre, des entretiens individuels plutôt qu'une séance collective.

Les séances d'information sont ainsi largement appréciées par les parents y ayant participé, tant sur le fond que sur la forme. Elles ont également contribué utilement à la dynamique partenariale sur le champ de l'accompagnement à la parentalité et à une meilleure connaissance

des différents acteurs. Les professionnels rencontrés soulignent toutefois le fort investissement que l'organisation des séances supposent : formation, organisation logistique, identification et mobilisation des parents concernées...

Des leviers pour la généralisation de la Gipa

L'évaluation de l'expérimentation apparaît plutôt positive, pour les bénéficiaires, mais aussi en termes institutionnels : cohésion d'équipe et décloisonnement des pratiques en Caf, reconnaissance et valorisation de leur rôle en matière de parentalité. Les entretiens menés auprès des professionnels des services d'action sociale ou contentieux, avec les animateurs des séances d'informations et auprès des partenaires locaux ont également permis de dégager des leviers et facteurs de réussite de la Gipa, tant pour le volet réglementaire que pour le volet informatif.

L'expérimentation de la Gipa s'est inscrite dans une certaine sérénité du contexte politique et institutionnel locale, ce qui a facilité la mise en œuvre. Elle s'est en effet appuyée sur l'existence d'habitudes partenariales anciennes, entre les différents services internes à la Caf, et entre la Caf et les acteurs extérieurs ainsi que sur la sensibilité des acteurs locaux (en particulier des professionnels de la Justice : présidents de TGI, Jaf et barreaux locaux) au soutien à la parentalité et à la médiation familiale. La taille restreinte des territoires sur lesquels les Caf et leurs partenaires ont décliné l'expérimentation a également favorisé l'identification des partenaires et la logique de réseau entre acteurs et l'inscription des responsables d'équipements de proximité dans le processus expérimental en tant qu'interlocuteurs d'information auprès des publics.

À ces leviers exogènes viennent s'ajouter des facteurs endogènes aux Caf elles-mêmes, et à leur interface l'association constante des partenaires aux différentes étapes de l'expérimentation, à travers des rencontres régulières. On peut également citer la mobilisation large des équipes, avec une communication sur l'expérimentation auprès des différentes catégories d'agents en contact avec le public allocataire et l'implication des cadres de direction des Caf dans l'expérimentation, de son lancement à son évaluation, et le partage des enjeux par tous.

L'importante communication assurée autour de la Gipa et des séances d'information et la multiplicité des vecteurs utilisés s'inscrivent également parmi les leviers de la réussite : plan de communication associant l'écrit (courriers et/ou mails) et l'oral (contacts téléphoniques et/ou physiques) ; mise à disposition et relais d'information dans des lieux « généralistes » ; information poussée auprès du personnel Caf et des partenaires, à travers des séances de sensibilisation voire de formation aux différents volets.

Les derniers leviers endogènes renvoient à l'adaptation du dispositif aux contraintes et aux réalités des parents. Plusieurs Caf font ainsi part de leurs réflexions pour faciliter l'accès des parents concernés aux séances : pour simplifier des supports de communication ; pour choisir les jours, horaires et la durée des réunions ; par rapport à la prise en charge des enfants ; pour instaurer un climat convivial durant les séances. Certains principes mis en œuvre sont plébiscités par les parents comme par les partenaires, parmi lesquels l'absence de système d'inscription préalable, la possibilité de participer à une séance sur le territoire de son choix (indépendamment de son lieu de résidence ou, au contraire, dans des lieux connus), la mise en place d'un système de garderie sur place.

Partie 1

Contexte, expérimentation, protocole d'évaluation

L'expérimentation de la garantie contre les impayés de pension alimentaire (Gipa) s'inscrit dans un contexte juridique, administratif, culturel et sociologique dont il convient de rappeler, de façon synthétique, quelques données de base.

Cette partie présente des éléments de cadrage sur les divorces et séparations issus de données nationales et d'enquêtes spécifiques et souligne également les connaissances qui demeurent lacunaires, concernant notamment le paiement des pensions alimentaires. Ce cadrage est complété par la présentation du dispositif expérimenté et par un rappel du rôle des organismes débiteurs des prestations familiales en matière de recouvrement. Cette présentation générale s'achève par l'exposé de la méthodologie d'évaluation mise en œuvre.

1 – QUELQUES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

À la fin des années 1980, Louis Roussel faisait référence à une double désinstitutionalisation de la famille pour comprendre les changements en cours depuis une quinzaine d'années : « d'une part, une sorte d'hésitation des couples à entrer dans l'institution et, d'autre part, un assouplissement de la loi qui, dans l'esprit des législateurs, devait atténuer cette réticence. » (1989, p. 90). Depuis, ce mouvement s'est poursuivi, voire accentué du côté de la loi. Ainsi, depuis cinquante ans, la législation matrimoniale et familiale a progressivement gommé les différences entre les époux, entre les parents et entre les enfants

(naturels / légitimes). Cet assouplissement du droit (Roussel) correspond à une perte de légitimité de la définition des individus en référence à des dimensions statutaires (Singly, 1993).

Ainsi, en matière de législation matrimoniale, on mentionnera notamment la réforme des régimes matrimoniaux de 1965, faisant apparaître la notion d'égalité des époux dans le domaine patrimonial et l'abolition, en 1970, de la prééminence maritale qu'exprimait la notion de chef de famille (les dernières traces d'inégalité disparaîtront en 1985). L'instauration du pacte civil de solidarité (pacs) en 1999 crée une situation sans doute plus ambiguë, puisqu'il correspond à la fois à une certaine institutionnalisation (par rapport à l'union libre) et à une désinstitutionnalisation (par rapport au mariage). Cette seconde voie est toutefois développée par l'alignement des régimes fiscaux du pacs et du mariage (en 2005) et, en 2007, par le rapprochement du pacs avec le mariage en ce qui concerne la publicité (état-civil), l'assistance et le régime des biens. Depuis 2012, le mariage ne tient plus compte de la différence de sexe entre les conjoints.

Parallèlement à la législation matrimoniale, les lois régissant le divorce tendent également vers un rapprochement des situations de droit et des situations de fait, constituant une partie de la désinstitutionnalisation selon Roussel. La réforme de 1975 introduit une pluralité des types de divorces en ajoutant, au divorce pour faute, le divorce par consentement mutuel et le divorce pour rupture de la vie commune. À partir de 2004, il devient possible de divorcer lors d'une comparution unique devant le juge aux affaires familiales en cas de divorce gracieux – tandis que la « demande acceptée » devient « acceptation du principe de la rupture du mariage », et passe des formes gracieuses (consentement mutuel) aux formes contentieuses. Avec la loi du 18 novembre 2016, le divorce par consentement mutuel ne passe plus obligatoirement par le tribunal, la

convention pouvant être déposée chez un notaire.

Trois lois s'intéressent plus spécifiquement à l'exercice de l'autorité parentale en cas de divorce ou de séparation des parents. En 1987, elle s'exerce conjointement par le père et la mère en cas de divorce et à l'égard des enfants naturels puis, à partir de 1993, lors de désunions libres. Depuis 2002, l'exercice de l'autorité parentale conjointe n'est plus distingué en fonction de la filiation mais du lien entre les parents (unis ou non – quel que soit le type de séparation conjugale). En autorisant la mise en place d'une résidence alternée de l'enfant chez ses deux parents en cas de séparation, cette loi permet en outre de mettre en accord situation de fait et situation de droit pour ceux qui la pratiquaient en marge du droit. En fait, alors que les lois de 1987, de 1993 et de 2002 portent sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et de la résidence de l'enfant (la notion de garde est, par exemple, supprimée en 1987), la loi de 2004 modifie, quant à elle et comme en 1975, les procédures de divorces. La physionomie des divorces s'en trouve alors profondément changée) : les divorces par consentement mutuel représentent dorénavant plus de la moitié des divorces prononcés, les divorces pour faute en constituant aujourd'hui moins de 10 % (voir Graphique 2).

Cette loi modifie également les autres procédures, avec des incidences tout aussi visibles quant à leur recours. La demande acceptée est remplacée par l'acceptation du principe de la rupture du mariage, sans qu'un accord soit nécessairement trouvé entre les parties quant à ses conséquences. Derrière ce changement de nom, c'est une vision différente de la rupture qui est mise en avant, portant moins sur l'accord de principe que sur les désaccords qui subsistent quant au règlement de la rupture. C'est d'ailleurs ce qui lui vaut de passer des formes gracieuses aux formes contentieuses. Elle a sans doute absorbé une partie de la baisse des divorces pour faute, passant de

15 000 divorces par an avant 2004 au double depuis.

1.1 – Évolution des divorces et des séparations

1.1.1 – Les divorces concernant de moins en moins d'enfants mineurs

Si le divorce est souvent à être abordé de manière globale, tant par le nombre annuel de divorces que par le taux de divortialité, c'est sur les situations de l'enfant que se focalise l'attention : conséquences économiques, scolaires, relationnelles, lieu de résidence, droit de visite et d'hébergement, etc. On fait alors comme si tous les divorces concernaient des enfants, et plus particulièrement encore des enfants mineurs. Or, il n'en est rien. Regardons l'évolution du nombre de divorces, globalement et par procédures, en distinguant cette fois les divorces dans lesquels au moins un enfant mineur est concerné (voir Graphique 1).

Si l'on fait abstraction du pic autour de 2005, le nombre de divorces avec enfant mineur reste relativement stable, autour de 70 000 jugements par an. À l'inverse, les divorces sans enfant mineur suivent plutôt une tendance haussière, passant de 47 000 jugements en 1996 à 60 000 en 2013, sans réel soubresaut en 2005. Ce double mouvement explique que la part des divorces concernant au moins un enfant mineur a diminué au cours de cette période, pour représenter 53 % des divorces prononcés depuis 2010 (entre 60 % et 65 % auparavant).

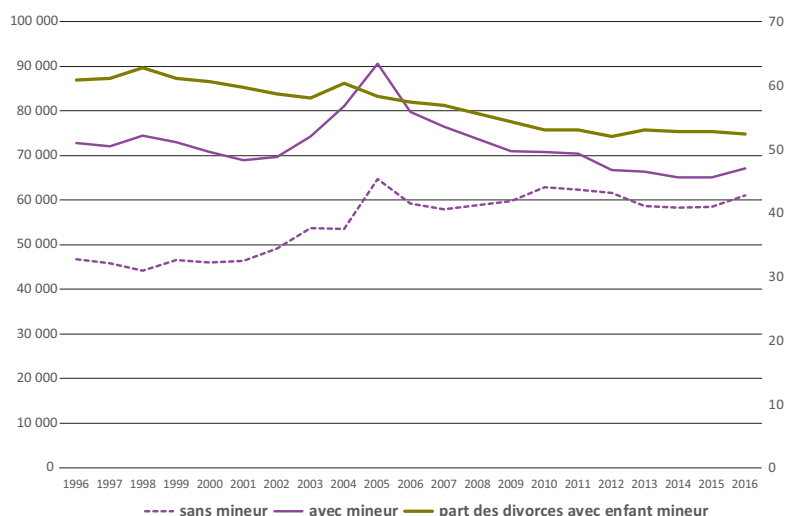
Les évolutions sont toutefois contrastées au niveau de chaque procédure de divorce (voir Graphique 2). Les divorces pour faute et, dans une moindre mesure, les divorces par consentement mutuel concernent moins souvent des enfants mineurs en fin de période qu'en début (respectivement 55 % contre 64 % et 50 %

contre 59 %). À l'inverse, les divorces pour rupture du lien conjugal (principale procédure parmi les « autres divorces ») concernent de plus en plus souvent des enfants mineurs tandis que la part des procédures avec enfant mineur demeure inchangée pour les divorces acceptés. Ainsi, les enfants mineurs sont de moins en moins souvent concernés par le divorce pour faute de leurs parents, à la fois parce que ce type de procédure est moins fréquent depuis la loi de 2004 et parce que les couples qui y ont recours ont moins fréquemment des enfants mineurs qu'auparavant. Dans le même temps, ils voient de plus en plus le divorce de leurs parents s'inscrire dans le cadre du consentement mutuel, mais cette progression est un peu moins importante que pour les divorces par consentement mutuel sans enfant mineur. L'augmentation générale des divorces acceptés concerne autant les parents d'enfants mineurs que les autres, tandis que celle des divorces pour rupture du lien conjugal est un peu plus marquée lorsque les divorcés ont des enfants mineurs.

1.1.2 – Les désunions hors mariage désormais majoritaires

Les couples non mariés peuvent être pacsés ou vivre en union libre. Dans le cadre des séparations, les partenaires concubins ne sont pas tenus par la loi de passer devant un juge aux affaires familiales sauf en cas de conflit, notamment sur la garde des enfants mineurs, l'autorité parentale ou le montant de la pension alimentaire. Pour le moment, les pacs apparaissent relativement plus durables que les mariages, puisque seuls 20 % des pacs déclarés entre 1999 et 2013 ont été dissous, et 10 % seulement si l'on exclut les dissolu-

Graphique 1 ▼ Évolution du nombre de divorces prononcés entre 1996 et 2016, selon qu'ils concernent des enfants mineurs ou non



Source : ministère de la Justice

Lecture : en 1996, 72 851 divorces impliquant au moins un enfant mineur ont été prononcés, et 46 754 n'impliquant aucun enfant mineur l'ont été (échelle de droite). Cette même année, les divorces concernant un enfant mineur représentent 61 % de l'ensemble des divorces prononcés (échelle de gauche).

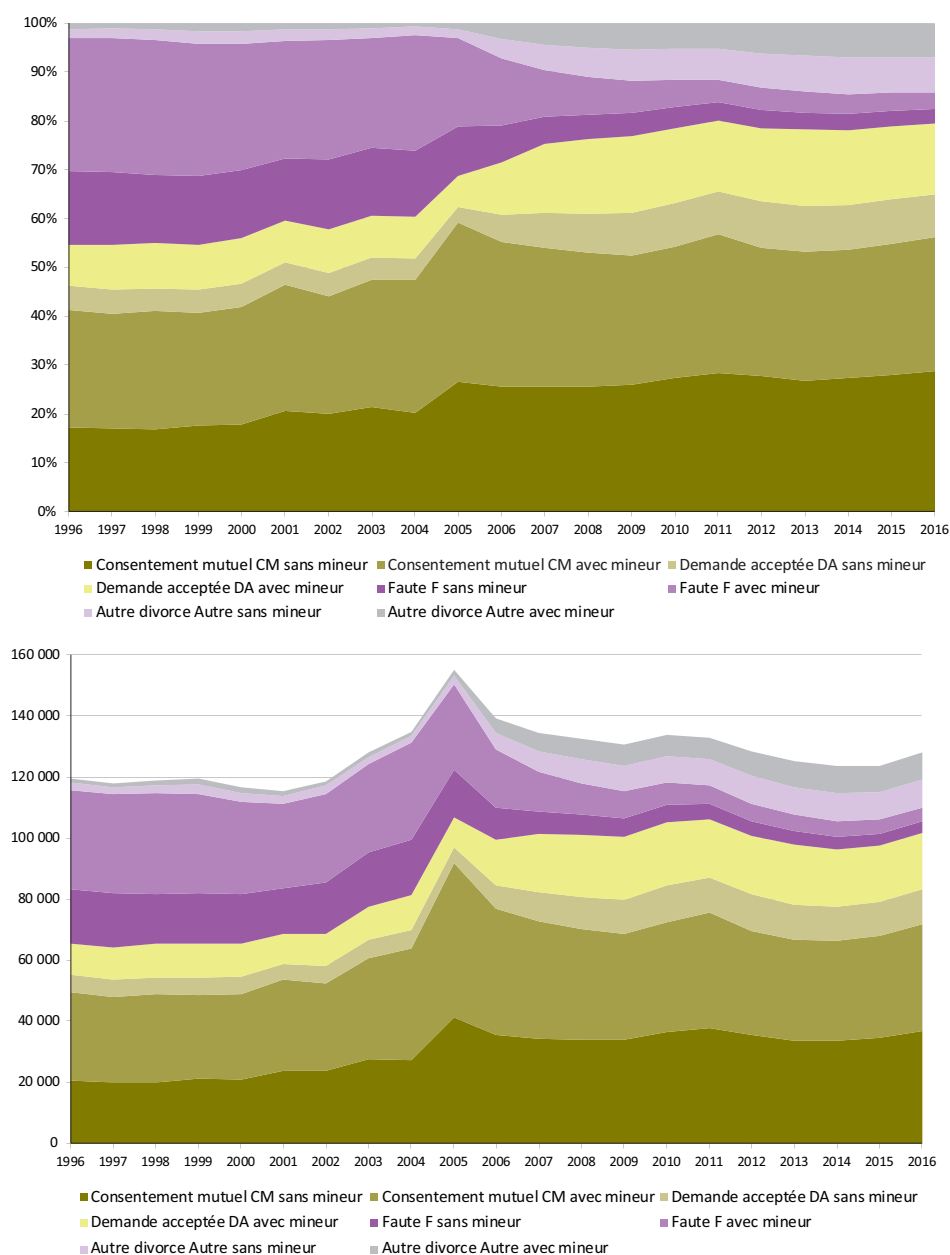
tions par mariages ou décès des contractants.

À partir de différentes sources, le Haut Conseil de la famille (HCF) tente, dans son rapport de 2014 sur les ruptures familiales, d'approcher le nombre de séparations hors mariage en 2010 et le nombre d'enfants mineurs concernés. Ainsi, « d'après les estimations de l'Insee à partir de l'enquête Famille et Logements de 2011, 560 000 unions se sont rompues en 2010 en France métropolitaine. Un tiers de ces ruptures conjugales impliquent des enfants mineurs : 10 000 décès et 170 000 séparations ou divorces.

Comme il y a eu 77 000 divorces avec enfants mineurs en 2010, le HCF en déduit qu'il y aurait eu 93 000 séparations hors divorces (dissolutions de pacs et fins de concubinage, hors conversion en pacs ou en mariage), soit 55 % de l'ensemble des séparations. [...] D'après le ministère de la Justice, 133 490 enfants mineurs ont été concernés par le divorce de leurs parents en 2010 ; on estime donc le nombre d'enfants mineurs dont les parents non mariés se sont séparés en 2010 à un peu moins de 200 000¹ » (HCF, 2014, p. 44).

1 Ce calcul repose sur l'hypothèse implicite selon laquelle les parents s'étant séparés au cours de l'année 2010 n'ont pas formé de nouveau couple l'année suivante.

Graphique 2 ▼ Évolution du nombre de divorces prononcés entre 1996 et 2016, par type de procédure, selon qu'ils concernent des enfants mineurs ou non (a – effectifs ; b – pourcentage par année)



Source : ministère de la Justice

Note : La loi du 24 mai 2004 modifie les procédures de divorce. Ainsi, notamment, le divorce sur demande acceptée est remplacé par le divorce par acceptation du principe de la rupture du mariage mais pas sur ses conséquences. Le divorce par consentement mutuel remplace, quant à lui, le divorce sur requête conjointe.

L'enquête Famille et logements permet également de donner des éléments sur les caractéristiques des couples hétérosexuels² formés entre 1999 et 2010, qu'ils soient mariés, pacsés ou en union libre, avec enfants en

2011 (Bailly, Rault, 2013). Les groupes socioprofessionnels diffèrent pour les hommes comme pour les femmes : les pacsés sont plus souvent cadres ou exercent plus fréquemment une profession intermédiaire que les mariés, les hommes moins souvent ouvriers et les femmes moins souvent inactives. « Les couples dans lesquels au moins l'un des deux partenaires pacsés en emploi exerce une activité dans le secteur public sont plus fréquents (43 % contre 34 %) » (p. 3). Les pacsés sont plus diplômés : 32 % ont un diplôme du deuxième cycle universitaire (ou équivalent) ou plus, contre 22 % des mariés. Toutefois, alors que la répartition des mariés selon leur diplôme est stable sur toute la période, la part des pacsés fortement diplômés a diminué au fur et à mesure des évolutions législatives concernant le pacs. À côté de ces différences sociales, c'est aussi la fécondité des couples qui varie selon le type d'union. Ainsi, « dans les tranches d'âges où les pacsés sont relativement nombreux, ils ont moins souvent d'enfants que les mariés, mais plus souvent que les personnes en union libre (cf. Tableau 1).

Des enquêtes qualitatives montrent de fait que le choix du pacs est parfois associé à une démarche de couple et uniquement de couple, là où le mariage fait davantage sens avec l'arrivée ou la présence d'enfants » (Bailly, Rault, 2013, p. 2).

² En 2011, plus de 90 % des couples pacsés sont hétérosexuels.

Les enquêtes menées en 2003 et 2012 par le ministère de la Justice sur les décisions de justice concernant les parents séparés (Carrasco, Dufour, 2015) apportent quelques éléments de comparaison entre les divorces et les séparations de couples non mariés. Ainsi, « plus de la moitié des divorces avec enfants mineurs concernent des fratries contre seulement un tiers des séparations de parents non mariés » (p. 2). Par ailleurs, la résidence alternée est moins utilisée dans le cadre de séparation judiciaire pour les couples non mariés que pour les couples mariés divorçant (respectivement 11 % et 21 %). Parallèlement, la résidence chez la mère est plus courante dans les séparations de parents non mariés : 84 % pour les moins de 6 ans et 71 % pour les moins de 15 ans contre 68 % et 65 % pour ces tranches d'âge chez les couples divorçant par consentement mutuel. Le droit de visite et d'hébergement apparaît également plus fréquemment plus restreint pour eux. Ainsi, les séparations de couples non mariés enregistrés par la Justice se révèlent assez proches des divorces contentieux. Cela tient au fait que les couples non mariés n'ont aucune obligation de faire appel au juge aux Affaires familiales (Jaf) lorsqu'ils sont d'accord. Les séparations judiciairisées de couples non mariés présentent alors une physionomie particulière, particulièrement marquée par le conflit – ne rendant qu'imparfaitement compte des désunions libres.

Tableau 1 ▼ Proportion de personnes ayant au moins un enfant parmi celles vivant en couple, par âge et type d'union (%)

Groupe d'âge	Type d'union			
	union libre	pacsés	mariés	Ensemble
20-24 ans	16	27	50	20
25-29 ans	36	43	68	47
30-34 ans	61	68	85	75
35-39 ans	79	81	93	88
40-44 ans	84	82	94	91

Source : E. Bailly, W. Rault, *Population et Sociétés* n° 497, Ined, février 2013 ; enquête Famille et logements, Insee, 2011.

Champ : Personnes déclarant « être en couple » (couple de sexe différent), cohabitant ou non-cohabitant.

Lecture : 68 % des personnes de 30-34 ans en couple pacsé de sexe différent ont au moins un enfant.

1.2 – La contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant

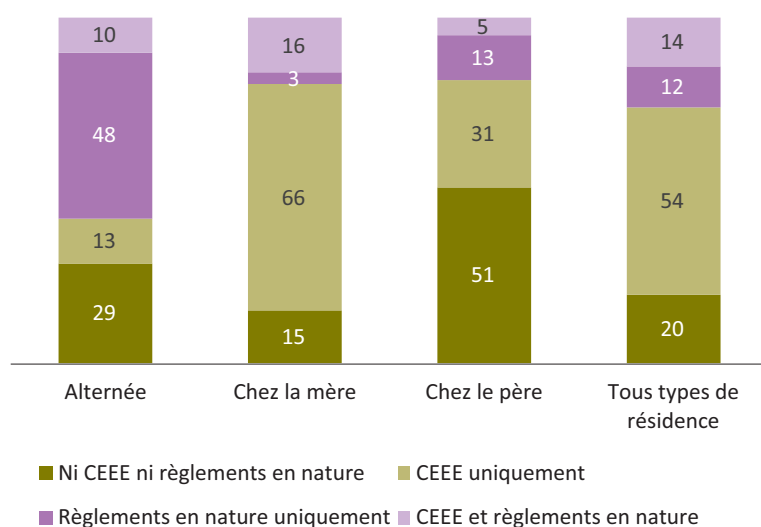
1.2.1 – Une pension alimentaire pour les deux tiers des enfants, des règlements en nature pour un quart

Dans les jugements de divorces (ou de séparation pour les parents qui font appel à la justice pour régler la fin de leur union libre), les Jaf sont principalement amenés à statuer, d'une part sur la résidence de l'enfant (et le droit de visite et d'hébergement le cas échéant) et, d'autre part sur la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE). Celle-ci peut être remplacée ou accompagnée d'une prise en charge directe totale ou partielle des frais liés à l'enfant.

Ainsi, en 2012, les Jaf ont fixé une pension alimentaire pour 68 % des enfants, soit dix points de moins qu'en 2003 (Carrasco, Dufour, 2015). Cette diminution tient en partie au développement de la résidence alternée au cours de la décennie. En effet, la décision des juges varie en fonction du partage du temps de vie avec l'enfant, et la pension est plus faible en cas de résidence alternée³ (23 %), davantage associée à une prise en charge directe par chacun des parents. Les montants moyens et médians de pension alimentaire ne varient guère en fonction du type de résidence de l'enfant (170 € par enfant et par mois en moyenne, 140 € en médiane), sauf lorsque l'enfant vit principalement chez son père (ils sont alors de 118 € en moyenne et de 100 € en médiane). « Ce constat s'explique par un niveau de revenus des mères souvent plus faible que celui des pères » (Belmokhtar, 2014, p. 2).

3 Une pension alimentaire est définie dans 82 % des cas lorsque la résidence principale est fixée chez la mère et dans 31 % des cas lorsque celle-ci est fixée chez le père (Carrasco, Dufour, 2015), ce qui correspond respectivement à 83 % et 36 % des enfants concernés (Belmokhtar, 2014).

Graphique 3 ▼ Contributions financière et en nature selon la résidence fixée par le juge (%)



Source : Ministère de la Justice, SDSE, enquête sur les décisions des JAF – 2012 [reproduit de Belmokhtar, 2014, p. 3]. Champ : France, jugements de divorce et procédures relatives aux enfants nés hors mariage (1^{er} décisions). Unité de compte : enfant. Lecture : 29 % des résidences alternées ne donne lieu à aucune contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, ni financièrement ni en nature.

Par ailleurs, ces montants sont toujours supérieurs d'environ 30 € lorsque les parents sont d'accord sur la CEEE, à l'exception encore des cas de résidence principale fixée chez le père dans lesquels les montants moyens et médians sont identiques que les parents soient d'accord ou non sur la CEEE. Cet écart du montant de CEEE traduit la « position d'ajustement [du juge], entre une proposition et une demande qui sont d'autant plus éloignées l'une de l'autre que les montants en jeu sont importants » (*ibid.*, p. 3).

À la moindre fréquence des pensions alimentaires en cas de résidence alternée répond une prise en charge en nature plus marquée (voir Graphique 3). C'est ainsi l'unique mode de partage des charges liées à l'enfant pour la moitié des enfants en résidence alternée, et en complément d'une pension alimentaire pour 10 % d'entre eux. Le cumul d'une pension alimentaire et de règlements en nature concerne toutefois un peu plus souvent les parents lorsque la résidence principale est fixée chez la mère (16 % des enfants dans ce cas). Quelle que soit la résidence de l'enfant,

les juges prennent en compte des règlements en nature pour un enfant sur quatre. Ces frais sont alors partagés entre les parents dans la moitié des cas, et pris en charge par le père uniquement pour un tiers des enfants (Belmokhtar, 2014). Sans tenir compte du partage du temps de vie avec l'enfant, on remarquera que les juges n'enjoignent pas les parents d'un enfant sur cinq à payer une pension alimentaire ou à régler les dépenses en nature.

Outre la Justice, quelques sources administratives peuvent être mobilisées quand elles connaissent les pensions alimentaires. C'est le cas, par exemple, des données fiscales qui présentent l'avantage de ne pas se res-

treindre aux pensions alimentaires ayant fait l'objet d'une décision de justice. Ceci s'avère particulièrement utile pour les couples qui n'étaient pas mariés et qui ne sont donc tenus de faire appel aux Jaf, mais les déclarations de revenus distinctes des couples ni mariés ni pacsés rend leur repérage plus difficile (Bonnet, Garbinti, Solaz, 2015). L'analyse en coupe repose sur la base des déclarations de revenus de 2010 pour les couples divorcés (ou dépacés hors mariage et décès) en 2009. Les résultats sur la pension alimentaire sont congruents avec ceux issus des jugements : une pension alimentaire est fixée pour un enfant sur deux, principalement à destination des mères ; 60 % des mères déclarent recevoir une pension alimentaire quand la résidence principale de l'enfant se trouve chez elle et 12 % lorsque l'enfant vit en résidence alternée ; le montant médian des pensions est de 150 € par mois et par enfant et dans 20 % des cas il est inférieur à 100 €.

On voit de surcroît que la résidence alternée, plus fréquente pour deux enfants que pour un seul, diminue ensuite à mesure que la fratrie

se fait plus nombreuse – qui se trouve alors de plus en plus fréquemment séparée. Par ailleurs, la résidence alternée est d'autant plus fréquente que les revenus des parents sont élevés : ce mode de partage du temps de vie avec l'enfant est ainsi quatre fois plus souvent choisi par les parents qui appartiennent aux deux derniers déciles de revenus que lorsqu'ils font partie des deux premiers. La moitié des enfants déménagent au cours de l'année qui suit le divorce de leurs parents, tout en restant très majoritairement dans le même département (95 % des enfants concernés). Le logement est plus souvent conservé par le parent chez lequel la résidence principale est fixée, mais cela est plus marqué pour les pères que pour les mères (respectivement 64 % et 42 %), de même que le père demeure plus fréquemment dans le logement en cas de résidence alternée (53 % contre 20 %).

1.2.2 – Des défauts de paiement mal connus

Toutefois, que le juge fixe une pension alimentaire n'est pas tout à fait équivalent à son versement effectif par le parent débiteur (généralement le père). Qu'ils soient différés, partiels ou nuls, plusieurs défauts de paiement peuvent se présenter. Malgré son importance économique, sociale ou éthique, cette question a fait l'objet d'assez peu d'études. La principale d'entre elles remonte au milieu des années 1980, au moment où le nombre de divorces a presque doublé en dix ans et où se met en place l'allocation de soutien familial (ASF).

Cette étude a été menée par l'Institut national des études démographiques (Ined) et par l'Institut national des statistiques et des études économiques (Insee), sur financement de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf), amenée à verser l'ASF, et du ministère des Affaires sociales. Deux mille trois cents femmes, séparées entre 1965 et 1985 et auxquelles l'ex-conjoint devait payer une pen-

sion alimentaire pour leur(s) enfant(s), ont répondu à un questionnaire portant sur le paiement des pensions alimentaires (Festy, 1986). Il en ressort une image assez contrastée des défaillances des débiteurs. Ainsi, dans les mois suivant le jugement, « la proportion d'impayés est élevée (40 % pour les mensualités initiales) » (p. 23). Si l'on se place en fin de droit, c'est-à-dire pour des obligations alimentaires débutées en 1970, la part de pensions totalement impayées est plus faible, mais elle s'accompagne d'autres formes de défaut de paiement. Ainsi, 13 % des pensions alimentaires n'ont jamais été payées, 36 % ne l'ont été que partiellement, 16 % l'ont été complètement mais avec retard et 35 % des pensions ont été payées dans les termes prévus dans le jugement (complète et à temps). Cette stabilité globale masque toutefois une grande variabilité des situations au niveau individuel, car les débiteurs peuvent payer la pension alimentaire dans un premier temps, puis le faire avec retard, puis partiellement avant de reprendre le paiement, « peut être à la suite d'une procédure judiciaire. [...] La récidive est ici une règle davantage qu'une exception. Quatre fois sur dix, cette interruption est suivie d'une reprise relativement rapide des paiements, mais dans six autres cas, l'absence de paiement se prolonge au moins huit mois et parfois beaucoup plus. » (*ibid.*, pp. 24-25). Par ailleurs, les défauts de paiement sont plus fréquents pour les montants de pension les plus faibles (Festy, 1987, p. 6 ; Festy et Valetas, 1993).

Une telle enquête n'a, pour l'heure, pas été renouvelée. Les données fiscales permettent néanmoins d'approcher les évolutions des paiements de pension alimentaire d'une année à l'autre. Parce qu'elles sont partiellement transmises aux Caf pour le versement des prestations sous conditions de ressources, le panel des allocataires (Paname) rend possible une telle analyse transversale. À la limite de la source fiscale⁴, s'ajoute celle du régime

4 Carole Bonnet, Bertrand Garbinti et Anne Solaz (2009), soulignent que, si 91% des déclarations de revenus des deux parents sont congruentes, il existe pour les autres un écart entre les pensions alimentaires déclarées par les débiteurs (déductibles) et celles déclarées par les créanciers (imposables).

Tableau 2 ▼ Caractéristiques de l'individu allocataire en 2011
selon l'évolution du montant de la pension alimentaire entre 2010 et 2011 (% en ligne)

	Hausse	Baisse	Stabilité	Interruption en 2011	Reprise en 2011	Interruption dès 2010	Ensemble
Âge**							
- de 30 ans	11 %	12%	30%	20%	9%	18%	6%
30 à 39 ans	13%	10%	39%	16%	9%	13%	42%
40 à 49 ans	14%	10%	42%	15%	7%	12%	46%
+ de 50 ans	10 %	12%	40%	14%	8%	16%	6%
Nombre d'enfants à charge en 2011**							
1 enfant	12%	11%	42%	15%	8%	12%	38%
2 enfants	13%	10%	39%	16%	8%	14%	44%
3 enfants	15%	10%	37%	16%	9%	13%	15%
+ de 3 enfants	16 %	12%	38%	15%	8%	11%	3%
Âge du benjamin en 2011**							
- de 3 ans	13 %	10%	36%	17%	8%	16%	7%
3 à 5 ans	13%	11%	36%	17%	8%	15%	20%
6 à 11 ans	14%	10%	40%	15%	8%	13%	45%
+ de 12 ans	13 %	11%	43%	14%	8%	11%	28%
Présence d'un conjoint en 2011**							
Isolé	14%	11%	41%	15%	8%	11%	77%
Couple	10%	9%	35%	18%	8%	20%	23%
Situation familiale en 2011**							
Séparé	14%	12%	40%	15%	9%	10%	20%
Divorcé	15%	11%	42%	14%	7%	11%	25%
Isolé (autres cas)	14%	10%	41%	15%	8%	12%	33%
Couple	10%	9%	35%	18%	8%	20%	22%
Évolution de la situation familiale**							
Inchangée	13%	11%	40%	15%	8%	13%	96%
Mise en couple	11%	12%	23%	28%	11%	15%	2%
Séparation	20%	9%	31%	12%	16%	12%	2%
Évolution (détaillée) de la situation familiale**							
Isolé	14%	11%	41%	15%	8%	11%	75%
Couple	10%	8%	36%	17%	8%	21%	21%
Mise en couple	11%	12%	23%	28%	11%	15%	2%
Séparation	20%	9%	31%	12%	16%	12%	2%
Évolution des ressources brutes (hors pension alimentaire)**							
baisse	14%	10%	40%	11%	13%	12%	28%
hausse	13%	12%	42%	17%	6%	10%	46%
inconnu	0%	0%	1%	37%	12%	50%	5%
nulles	15%	12%	40%	15%	7%	11%	12%
stables*	15%	10%	52%	11%	3%	9%	9%
Ensemble							
%	13%	10%	40%	16%	8%	13%	
Effectifs pondérés	31 980	25 324	96 980	37 830	19 370	31 980	243 464

Source : Paname 2009 à 2013.

Champ : individus allocataires, ayant perçu une pension alimentaire en 2009 dont le nombre d'enfants à charge uniquement mineurs est positif et inchangé et ayant perçu au moins une prestation au cours de chacune des années de 2009 à 2013.

* Les ressources qui ont augmenté de moins de 2% sont considérées stables au vu de l'inflation économique observée entre les années 2010 et 2011.

** Test du khi-2 : p-valeur <0,01.

général, ne couvrant que partiellement les familles d'un seul enfant de plus de trois ans. En restreignant le champ d'études aux parents d'enfant mineurs uniquement et ayant déclaré une pension alimentaire en 2009, l'étude regarde les déclarations en 2010 et en 2011 (Fernandez, 2015). Les fluctuations du paiement de la pension alimentaire apparaissent ici sous un jour un peu différent de celui de l'enquête de 1985, puisqu'elles portent davantage sur les interruptions ou cessations de paiement que sur des paiements différés ou partiels. Ainsi, 63 % des individus ayant déclaré une pension alimentaire en 2009 ont continué à percevoir une pension alimentaire en 2010 et 2011, tandis que 16 % n'en déclarent plus ni en 2010, ni en 2011. Un cinquième des créanciers sont donc concernés par des interruptions du versement de la pension alimentaire. Parmi eux, l'interruption est temporaire puisqu'elle porte sur 2010 uniquement (8 %). Pour les autres (13 %), il est trop tôt pour savoir si elle sera temporaire (uniquement 2011) ou plus durable. On retrouve, comme en 1985, le lien entre montant de pension alimentaire faible et interruption ou suspension de paiement.

Les évolutions d'une année à l'autre ne sont pas les mêmes selon certaines caractéristiques sociodémographiques des allocataires (cf. Tableau 2). Ainsi, les parents âgés de moins de trente ans en 2011 ont-ils plus souvent connu que les autres une interruption de la pension alimentaire, que ce soit en 2010 (18 %) ou en 2011 (20 %). À l'inverse, les quadragénaires déclarent un peu plus souvent que les autres une pension alimentaire stable entre 2010 et 2011. Corollairement, l'âge du benjamin imprime le même mouvement, les parents d'enfants de cinq ans ou moins étant plus fréquemment soumis à une suspension des paiements de pension alimentaire, que ce soit au cours de l'année ou dès 2010. Le nombre d'enfants tend plutôt à distinguer les situations des allocataires ayant continuellement perçu une pension alimentaire, les

parents d'un enfant ayant davantage tendance que les autres à percevoir une pension alimentaire stable entre 2009 et 2011, tandis que les parents de trois enfants ou plus connaissent plus fréquemment une hausse du montant de la pension alimentaire. Par ailleurs, les allocataires en couple déclarent plus souvent que les autres une interruption du paiement de la pension alimentaire dès 2010, ceux sans conjoint manifestant plus fréquemment une pension stable. Les choses se précisent si, en dehors de ces caractéristiques individuelles, on inclut dans l'analyse les changements de situation conjugale des allocataires du panel. Ainsi, les allocataires s'étant séparés de leur « second » conjoint en 2011 ont plus souvent vu la pension alimentaire versée par leur « premier » conjoint augmenter ou reprendre au cours de l'année alors qu'à l'inverse les allocataires s'étant remis en couple voient s'interrompre le versement de la pension alimentaire ; à une situation conjugale inchangée répond une stabilité de la pension alimentaire versée. Toutefois, une situation conjugale stable peut signifier rester avec ou sans conjoint, différence dont on a vu l'importance. L'effet « négatif » de la remise en couple dans la perception de la pension alimentaire se confirme dans cette approche diachronique : les personnes toujours seules entre 2010 et 2011 déclarent davantage que les autres avoir perçu une pension alimentaire stable ces deux années, tandis que les personnes toujours en couple sur cette période font davantage état d'une interruption de la pension dès 2010 – ce qui les rapproche des allocataires qui se sont mis en couple au cours de l'année, et pour lesquels l'interruption de la pension alimentaire est plus fréquente que pour les autres allocataires. Enfin, les parents dont les revenus, hors pension alimentaire, sont stables entre 2010 et 2011 déclarent plus souvent une pension alimentaire également stable ou dont le montant a augmenté. Les interruptions de pension alimentaire dès 2010 ou en 2011 fortement associées à des revenus

inconnus en 2011 peuvent traduire une dégradation de la situation économique tout comme un artefact, dû à des données fiscales mal renseignées dans le panel.

1.2.3 – Recourir ou non à l'allocation de soutien familial

Initialement prévue pour les orphelins, l'allocation de soutien familial est étendue en 1984 aux enfants privés du soutien financier de l'un ou de leurs deux parents (cf. Encadré 1, p. ??). Elle n'est pas conditionnée aux ressources, mais soumise à des démarches de fixation de pension alimentaire (pour continuer à percevoir l'allocation au-delà de quatre mois). Cette prestation vise donc à suppléer un défaut de solidarité familiale (la CEEE) par la solidarité nationale. L'articulation, complexe, entre ces deux principes de solidarité se donne notamment à voir dans l'accès aux droits et dans la gestion du recouvrement.

Une étude⁵ menée pour la Cnaf sur l'ASF explore tout particulièrement le non-recours à cette prestation, ou son recours partiel (Mathivet *et al.*, 2014). La prestation s'avère mal connue de ses bénéficiaires potentiels, et l'accès aux droits se fait le plus souvent par un prescripteur institutionnel, que ce soit la Caf ou un service du secteur social. Il existe donc une forme de non-recours primaire, difficilement mesurable, de personnes inconnues de ces organismes et qui ignorent cette aide.

Informés de leurs droits à l'ASF, certaines allocataires n'entament néanmoins pas les démarches pour en bénéficier. Elles connaissent généralement un parcours de vie difficile, dans lequel l'accès à cette prestation n'est pas perçue comme prioritaire. Elles évoquent souvent un décalage entre la temporalité de la démarche de fixation d'une CEEE et celle de la séparation elle-même, dont il faut organiser les conséquences psychologiques, relationnelles et éco-

nomiques. On peut aussi citer ici le cas d'allocataires mal informés par des agents d'accueils n'ayant pas reçu une formation spécifique pour cette prestation complexe.

Pour d'autres, le non-recours à l'ASF est partiel, puisqu'il se concentre sur la deuxième période de versement de la prestation, celle qui court au-delà des quatre premiers mois et qui suppose de justifier des démarches judiciaires. Il s'agit alors de comprendre le courrier (ce qui peut s'avérer plus difficile pour les allocataires étrangères, ne maîtrisant pas forcément le langage administratif), de savoir comment être accompagné et comment entamer une procédure de fixation d'une CEEE, d'obtenir un justificatif en bonne et due forme, de transcrire les démarches et traduire les justificatifs quand la séparation a eu lieu à l'étranger. Dans un autre registre, entamer des démarches spécifiques peut paraître bien inutile à des allocataires percevant le RSA duquel est déduit le montant de l'ASF. On peut alors comprendre le non-recours d'allocataires face à deux prestations exigeantes à leur encontre et sans bénéfice supplémentaire.

Enfin, en dehors de ces raisons administratives, des allocataires peuvent ne pas engager les démarches nécessaires à la poursuite du versement de l'ASF plutôt en raison des relations avec le père. Cela se comprend en référence à leur représentation de la justice, uniquement perçue comme une sanction et non comme un encadrement légal. Lorsque les relations avec le père sont conflictuelles, voire violentes, « c'est alors la crainte de voir les relations se détériorer encore davantage » qui est évoquée (Mathivet *et al.*, 2014, p. 62), qu'il s'agisse des relations avec la mère ou avec les enfants. Lorsque les relations avec le père sont bonnes, c'est plutôt une réticence à aller en justice contre quelqu'un qui ne le mérite pas qui est évoquée⁶ : « la démarche n'est pas envisagée car elle est jugée inutile

5 Il s'agit, d'une part, d'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. L'étude a, d'autre part, étudié le dispositif du point de vue des Caf : organisation du travail, pratiques de travail, gestion du recouvrement, difficultés rencontrées.

6 On retrouve ici une idée déjà évoquée lors de l'extension de l'ASF en 1984 (Festy et Valetas, 1993 ; Sullerot, 1984).

au regard de la confiance accordée au père afin qu'il prenne en charge ses responsabilités dès que sa situation se sera stabilisée » (*ibid.*, p. 61). À la vision de la justice-sanction se conjugue ici une méconnaissance de la prestation, qui prévoit justement de déclarer hors d'état un débiteur aux revenus faibles (le juge peut fixer une pension alimentaire dont le versement est suspendu tant que le débiteur est impécunieux) ou bénéficiaire de minima sociaux (il est alors déclaré hors d'état).

L'obligation alimentaire et les problèmes de parentalité concernent une multitude d'acteurs, en premier lieu les juges aux affaires familiales, compte tenu de leurs compétences dans ce domaine telles qu'établies par les dispositions du Code civil. Le législateur a également entendu confier aux organismes débiteurs de prestations familiales (ODPF) un rôle majeur en matière d'obligation alimentaire, constatant le relatif échec des procédures en place, tant privées que publiques. La mission de recouvrement des pensions alimentaires est ainsi assurée par les caisses d'Allocations familiales (Caf) ou de Mutualité sociale agricole (CMSA) depuis 1985. Au fil des évolutions législatives et réglementaires, leur implication dans le champ de l'obligation alimentaire s'est trouvée renforcée.

Créée par la loi n° 84-1171 du 22 décembre 1984, l'allocation de soutien familial (ASF) s'est substituée à l'allocation d'orphelin, instituée par la loi du 23 décembre 1970 dont la finalité était d'assurer une aide pécuniaire à celui des parents qui demeurerait seul pour assumer la charge de son ou ses enfants, ou de favoriser l'accueil dans un foyer familial des enfants orphelins ou assimilés. Il est apparu que les organismes débiteurs des prestations familiales, qui connaissent le mieux les familles, étaient en mesure d'assurer efficacement une aide au recouvrement des pensions alimentaires tout en continuant à verser une aide aux enfants orphelins ou assimilés, soit sous forme d'avance sur pension, soit sous

forme d'allocation proprement dite. Le législateur a ainsi conféré aux ODPF une mission générale d'aide au recouvrement des créances alimentaires impayées.

Le rôle des organismes en matière d'obligation alimentaire apparaît de plus en plus prégnant au travers de différentes autres prestations telles que le revenu de solidarité active (RSA) ou précédemment l'ancienne allocation de parent isolé (API) ; la tendance des collectivités départementales à déléguer largement leurs pouvoirs en matière de dispense de l'obligation alimentaire confirme l'importante fonction d'opérateur, aux côtés des magistrats, de la branche Famille en matière d'obligation alimentaire.

La gestion de l'ASF dans le cadre juridique globale de l'autorité parentale a mis en évidence une nécessaire et étroite relation avec la Justice. Cette coordination encore très lacunaire nécessite une information, locale et aussi nationale de chaque partenaire, quant à ses attributions et aux effets de ses décisions. En subordonnant le droit à l'ASF à la mise en œuvre de l'obligation alimentaire ou quand elle est fixée, en liant ce droit au recouvrement, le champ d'activité de chaque partenaire doit nécessairement être convenablement et correctement fixé afin que l'un n'empiète pas sur l'autre et qu'aucun vide ne soit créé, laissant l'allocataire sans aide alimentaire ni de la part du débiteur, ni de la part des organismes sociaux.

Au cours des années 1970 et 1980, alors que le nombre de divorces augmente, l'attention des sociologues se porte essentiellement sur deux dimensions de la parentalité après la séparation : la fréquence des visites et des hébergements, d'une part ; le paiement de la pension alimentaire, d'autre part. Plusieurs d'entre elles (Bertaux, Delcroix, 1990 ; Furstenberg, Cherlin, 1991 ; Furstenberg, Winquist Nord, Peterson, Zill, 1987 ; Poussin, 1993 ; Seltzer, 1991 ; Seltzer, Schaeffer, Charnig,

Encadré 1 - Les acteurs concernés par le paiement des pensions alimentaires

L'obligation alimentaire et les problèmes de parentalité concernent une multitude d'acteurs, en premier lieu les juges aux affaires familiales, compte tenu de leurs compétences dans ce domaine telles qu'établies par les dispositions du Code civil. Le législateur a également entendu confier aux organismes débiteurs de prestations familiales (ODPF) un rôle majeur en matière d'obligation alimentaire, constatant le relatif échec des procédures en place, tant privées que publiques. La mission de recouvrement des pensions alimentaires est ainsi assurée par les caisses d'Allocations familiales (Caf) ou de Mutualité sociale agricole (CMSA) depuis 1985. Au fil des évolutions législatives et réglementaires, leur implication dans le champ de l'obligation alimentaire s'est trouvée renforcée.

Créée par la loi n° 84-1171 du 22 décembre 1984, l'allocation de soutien familial (ASF) s'est substituée à l'allocation d'orphelin, instituée par la loi du 23 décembre 1970 dont la finalité était d'assurer une aide pécuniaire à celui des parents qui demeurerait seul pour assumer la charge de son ou ses enfants, ou de favoriser l'accueil dans un foyer familial des enfants orphelins ou assimilés. Il est apparu que les organismes débiteurs des prestations fam

Le rôle des organismes en matière d'obligation alimentaire apparaît de plus en plus prégnant au travers de différentes autres prestations telles que le revenu de solidarité active (RSA) ou précédemment l'ancienne allocation de parent isolé (API) ; la tendance des collectivités départementales à déléguer largement leurs pouvoirs en matière de dispense de l'obligation alimentaire confirme l'importante fonction d'opérateur, aux côtés des magistrats, de la branche Famille en matière d'obligation alimentaire.

La gestion de l'ASF dans le cadre juridique globale de l'autorité parentale a mis en évidence une nécessaire et étroite relation avec la Justice. Cette coordination encore très lacunaire nécessite une information, locale et aussi nationale de chaque partenaire, quant à ses attributions et aux effets de ses décisions. En subordonnant le droit à l'ASF à la mise en œuvre de l'obligation alimentaire ou quand elle est fixée, en liant ce droit au recouvrement, le champ d'activité de chaque partenaire doit nécessairement être convenablement et correctement fixé afin que l'un n'empiète pas sur l'autre et qu'aucun vide ne soit créé, laissant l'allocataire sans aide alimentaire ni de la part du débiteur, ni de la part des organismes sociaux.

1989 ; Wright, Price, 1986) ont montré qu'il existait un lien entre le paiement d'une pension alimentaire et le maintien d'une relation entre le parent non gardien et ses enfants. À ce titre, il semble intéressant d'approcher le paiement d'une pension alimentaire pour son aspect économique, mais aussi pour ce qu'il dit de la parentalité après la séparation.

Cette double approche (économique et relationnelle) serait d'ailleurs assez congruente avec les enseignements que l'on peut tirer du non-recours à l'ASF tout comme des études sur le paiement des pensions alimentaires. En effet, le chiffre de 40 % de pensions alimentaires impayées est encore aujourd'hui repris, bien qu'ancien, car les données actualisées manquent.

Toutefois, c'est souvent en oubliant qu'il concerne les impayés de pension alimentaire en début de droit. Approchés en fin de droit ou à partir des données des allocataires, les impayés semblent plus contenus (de l'ordre

de 15 % à 20 %). La diversité des défaillances et leur fluctuation au cours du temps donnent une image plus contrastée, et orienterait vers d'autres formes d'action. À cet égard, pouvoir demander un soutien financier sans attendre six mois d'impayé pourrait être utile aux personnes dont la pension alimentaire est payée irrégulièrement comme pourrait être bénéfique que ce soutien vienne compléter une pension partiellement payée. Des modes d'action plus « préventifs » pourraient également être envisagés, afin de limiter les défaillances dans le paiement des pensions alimentaires ou de faire connaître les recours possibles le cas échéant.

Ce sont là quelques-unes des pistes proposées dans le cadre de l'expérimentation de la garantie contre les impayés de pensions alimentaires (Gipa), dans son volet réglementaire ou dans son volet d'accompagnement des parents concernés par une séparation conjugale.

2 – L'expérimentation de la garantie contre les impayés de pension alimentaire (Gipa)

2.1 – La mise en œuvre et le pilotage de l'expérimentation Gipa

2.1.1 – Le protocole national d'expérimentation signé le 2 mars 2015

Le gouvernement s'est engagé, dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, à augmenter le niveau des prestations familiales au profit des familles monoparentales et des familles pauvres.

La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes prévoit une expérimentation destinée à renforcer l'activité des caisses d'Allocations familiales (Caf) et des caisses de Mutualité sociale agricole (CMSA) en soutien aux mères et aux pères isolés, s'appuyant sur une réforme de l'allocation de soutien familial (ASF). Son article 27 prévoit qu'« *afin d'améliorer la situation des personnes qui élèvent seules leurs enfants à la suite d'une séparation ou d'un divorce, un mécanisme de renforcement des garanties contre les impayés de pensions alimentaires est expérimenté* ».

Les modalités d'application sont précisées par deux décrets relatifs à l'expérimentation du renforcement des garanties contre les pensions alimentaires impayées (décrets n° 2014-1226 et n° 2014-1227 du 21 octobre 2014) dans des départements expérimentateurs dont la liste est fixée par voie d'arrêté du 21 octobre 2014. Des droits différenciés sont créés par le législateur pour les ressortissants des territoires concernés, nécessitant pour ce faire, un cadrage strict et une évaluation fine de l'« expérimentation », au sens de la Loi constitutionnelle de 2003 qui encadre juridiquement cette possibilité nouvelle d'adaptation de l'action publique.

Le protocole national d'expérimentation, qui décline les conditions de sa mise en œuvre, a été signé le 2 mars 2015 entre l'État représenté par Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, Laurence Rossignol, secrétaire d'État chargée de la Famille, de l'Enfance, des Personnes âgées et de l'Autonomie, Pascale Boistard, secrétaire d'État chargée des Droits des femmes, la Cnaf, représentée par Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration et Daniel Lenoir, directeur général, ainsi que la CCMSA représentée par Gérard Pelhate, président et Michel Brault, directeur général.

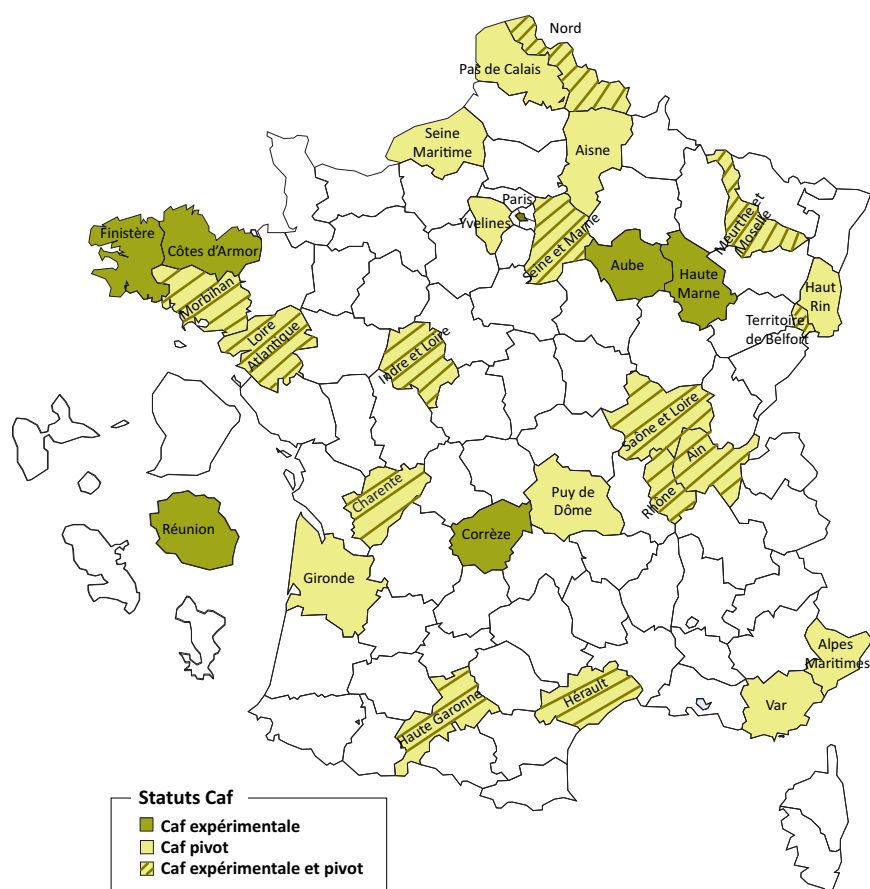
Ce protocole rappelle en son article premier l'objectif de l'expérimentation qui consiste à mieux protéger les parents confrontés à des impayés de pensions alimentaires. Il fixe sa durée (art. 2) et son périmètre, dans les champs réglementaires et de l'accompagnement social (art. 3).

2.1.2 – L'organisation et la structuration du réseau des expérimentateurs

Le pilotage et l'évaluation de l'expérimentation sont définis à l'article 4 du protocole et comporte trois instances : un comité de pilotage national, des comités de pilotages locaux et, à l'interface des deux, un comité de pilotage institutionnel.

Le comité de pilotage national coordonne l'expérimentation. Présidé par le directeur de cabinet de la ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes ou des directrices et directeurs de cabinet des secrétaires d'État, le comité de pilotage s'est réuni à plusieurs reprises au cours de l'expérimentation. Ce suivi de la mise en œuvre de l'expérimentation par les ministères a témoigné de l'intérêt des pouvoirs publics pour l'action menée par les organismes de sécurité sociale et a valorisé la mobilisation des acteurs, tout en portant une attention particulière à certains aspects, tels que les risques de violences

Carte 1 ▼ Statuts des Caf dans la mutualisation



Source : Cnaf - DPFAS septembre 2014.

à l'égard des créancières d'aliment ou encore la problématique du recouvrement des impayés de pension alimentaire à l'étranger. Dans le cadre de ce suivi, la Cnaf et la CCMSA ont remis, en août 2015, un rapport intermédiaire portant sur l'évaluation en cours et proposant des recommandations et perspectives sur le dispositif (cf. annexe 3).

Les comités de pilotage locaux, présidés par les Caf avec les CMSA, réunissent au niveau départemental les principaux acteurs concernés par l'obligation alimentaire et le soutien à la parentalité. Sur certains territoires, le comité de pilotage local est adossé au comité départemental de parentalité ou au comité de médiation. La plupart ont toutefois été créés *sui generis*. Il s'agit souvent des services déconcentrés des ministères signataires du protocole national, des conseils départementaux de l'accès aux droits, des centres d'information sur les droits des

femmes, des associations de médiations familiales et des associations familiales.

Le comité de pilotage institutionnel assure le lien entre le comité national et les comités locaux. Composé de l'ensemble des Caf expérimentatrices et de la CCMSA, et copiloté par la Cnaf et la Caf de la Haute-Garonne, il s'est réuni à une dizaine de reprises au cours de l'expérimentation afin de définir les conditions opérationnelles de mise en œuvre de l'expérimentation, d'harmoniser les procédures, d'échanger sur les bonnes pratiques et d'entendre des experts et personnalités (témoignages de chercheurs et experts sur les pratiques à l'étranger, audition du président du Haut Conseil de la famille...).

La Gipa se place dans un cadre de gestion mutualisée. Ainsi, l'expérimentation s'appuie sur la démarche « qualité intégrée » de gestion de l'ASF dans un cadre mutualisé : les Caf et les CMSA expérimentatrices sont, selon les cas, Caf pivots ou Caf participantes (cf. Carte 1), CMSA de gestion ou CMSA d'affiliation. Une instance d'appui à la mutualisation pilotée par la direction du Réseau à la Cnaf assure la cohérence des démarches, dans le double objectif d'améliorer la qualité, le suivi et l'efficacité de la gestion de l'ASF d'une part, d'accroître les résultats du recouvrement d'autre part.

2.1.3 – Les outils mis à disposition des Caf expérimentatrices

Dans le cadre de cette double dynamique de mutualisation et d'expérimentation, plusieurs outils structurants ont été conçus, coproduits et mis à disposition des organismes par les deux têtes de réseau (Cnaf et CCMSA).

L'élaboration du suivi législatif. Le suivi législatif (cahier des charges à destination des caisses) sur l'ASF a été mis à jour en octobre 2014 par la Cnaf pour intégrer les modifications liées à la Gipa :

- *La conception de supports de formation et d'intervention.* Le recrutement d'agents dédiés à la fonction de recouvrement et la préfiguration des séances d'information collectives ont nécessité la conception de supports de formation et d'un guide de l'intervenant pour ces dernières.
- *La formalisation de supports pour la réponse de premier niveau.* Un script inter-régime a été réalisé comme support pour la réponse de premier niveau (téléphonique, physique et courriel). Le script est organisé sous forme de questions-réponses en fonction des organismes utilisateurs (caisses expérimentatrices / non expérimentatrices).
- *La création d'un espace collaboratif.* Un espace collaboratif a été créé afin d'établir des échanges entre les Caf expérimentatrices et la Cnaf. Il rassemble et permet de faire circuler les documents relatifs à l'expérimentation. Il a également été ouvert, pour information, aux caisses non expérimentales, du fait des incidences de l'expérimentation sur l'ensemble des organismes et de l'intérêt suscité par les nouvelles offres de service.
- *L'élaboration de supports de communication.* L'aspect expérimental de la Gipa empêche toute communication nationale, autre qu'une simple information sur le dispositif ; la communication sur l'accès aux droits ne pouvant qu'être localisée dans les départements concernés. Toutefois, les procédures et droits, différenciés d'un département à l'autre, ont pu générer des interrogations, voire des récriminations d'allocataires, en cas de mobilité géographique notamment. Sans être une réelle difficulté, cet aspect a constitué un point de vigilance, et sans doute une limite, consubstantielle à l'expérimentation.

Pour autant, divers supports locaux d'information (*flyers*, affiches, etc.) ont été conçus avec les caisses : la Gipa dans un cadre partenarial, l'ASF complémentaire, l'aide au recouvrement, les séances d'information « Être parents après la séparation », etc. La communication grand public a été largement assurée par les supports locaux des organismes et relayée assez largement par la presse quotidienne régionale. Les médias nationaux ont également rapporté les objectifs de l'expérimentation et suivi l'avancement de sa mise en œuvre.

2.2 – Volet réglementaire

Le dispositif expérimental comporte plusieurs évolutions d'ordre législatif et réglementaire : création de l'ASF différentielle ; maintien de l'ASF durant six mois en cas de reprise de vie maritale ; condition de défaillance réduite à un mois ; transmission au créancier d'aliments des informations relatives à la situation socio-professionnelle du débiteur ; actualisation des catégories de hors d'état ; extension des procédures de recouvrement.

2.2.1 – L'allocation de soutien familial différentielle « complémentaire »

En application du dispositif de droit commun, le versement de l'ASF est subordonné à la défaillance⁷, totale ou partielle, du débiteur d'aliments (hors situations de hors d'état). Dans ce cas l'ASF est versée à titre d'avance.

Le dispositif expérimental modifie les conditions d'ouverture de droit à l'ASF : il vise à garantir aux créanciers d'aliments un montant au moins équivalent à celui de l'ASF (100,80 € au 1^{er} avril 2015). L'éligibilité à l'ASF est ainsi étendue aux créanciers d'aliments titulaires d'une pension alimentaire acquittée intégralement par le débiteur, de manière spontanée

7 La défaillance est le fait, pour un parent, de se soustraire à son obligation naturelle d'entretien vis-à-vis d'un ou de plusieurs enfants, ou au versement d'une pension alimentaire fixée et mise à sa charge par décision de justice ou accord de médiation familiale.

ou forcée, d'un montant inférieur à celui de l'ASF. Dans ce cas, la Caf ou la MSA complète le montant de la pension alimentaire jusqu'à hauteur de celui de l'ASF, sous réserve que l'allocataire remplisse les autres conditions d'attribution. Ce « complément » reste acquis à l'allocataire. L'ASF complémentaire⁸ (ASF-C) a la nature d'une prestation ; elle n'est donc pas recouvrée auprès de l'autre parent. Par exemple, une pension alimentaire fixée par un jugement ou à la suite d'une médiation familiale est de 50 €. L'autre parent s'en acquitte intégralement. Désormais, dans le cadre de l'expérimentation, un complément, d'un montant de 50,80 €, est versé pour combler la différence entre le montant de pension alimentaire et le montant de l'ASF ; il s'agit de l'ASF complémentaire (ASF-C).

Les pensions alimentaires en question sont celles strictement visées par décision judiciaire (jugement ou accord homologué à l'issue d'une médiation familiale). Les pensions versées à l'amiable d'un commun accord entre le créancier et le débiteur ne sont donc pas concernées. Les droits à l'ASF sont ouverts, sans considération des sommes versées par le débiteur et poursuivis au-delà de la quatrième mensualité sous réserve de la justification de démarches en fixation de pension.

Le Haut Conseil de la famille avait appelé l'attention de la Garde des Sceaux pour faire évoluer les pratiques des juges aux affaires familiales et rappeler une circulaire ancienne relative à la fixation des contributions à l'entretien et à l'éducation de l'enfant. Dans le contexte expérimental, le ministère de la Justice a diffusé en août 2014 une présentation de la Gipa⁹ et en octobre 2014 une circulaire¹⁰, par laquelle la Chancellerie énonce que la fixation des pensions alimentaires d'un

faible montant ne préjudicie pas au parent créancier. L'attention des magistrats est toutefois appelée sur les coûts de gestion des Caf quant au versement de l'ASF-C de faible montant.

2.2.2 – Le maintien de l'ASF en cas de reprise de vie commune

Le droit à l'ASF est subordonné dans son principe à une condition d'isolement. Toutefois, à titre dérogatoire, les droits peuvent être maintenus en cas de reprise de vie commune, et au maximum durant une période de six mois à la fois en ASF-R et ASF-NR (allocation de soutien de famille, recouvrable ou non-recouvrable), à l'exception de l'ASF-NR valorisée en faveur des enfants orphelins ou ne disposant que d'une seule filiation.

Ce maintien s'applique uniquement au titre des reprises de vie commune avec un tiers (par opposition au parent débiteur des enfants au titre desquels des droits sont valorisés) et s'agissant des fratries avec filiations différentes, aux seuls enfants sans lien de filiation avec le nouveau parent présent au foyer.

2.2.3 – La condition de défaillance réduite à un mois

La condition de défaillance requise pour l'éligibilité à l'ASF est réduite à un mois, au lieu de deux dans le cadre du dispositif ordinaire. Cette modification tend à élargir le champ d'application du dispositif d'ASF, dans la mesure où les créanciers ne percevant une pension alimentaire qu'un mois sur deux (par hypothèse) peuvent y prétendre. Dans tous les cas, la date d'ouverture des droits à l'ASF reste fixée au mois suivant la première défaillance.

8 Afin d'éviter toute confusion avec l'allocation de soutien familial différentielle, prestation différente qui complète le versement partiel effectué par le débiteur (article L.581-2 du Code de la Sécurité sociale.), la branche Famille utilise l'appellation « l'ASF complémentaire » (ASF-C).

9 Lettre ministérielle n° 2014-873 du 4 août 2014 relative à la présentation des dispositions de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes et à l'expérimentation de renforcement des garanties contre les impayés de pensions alimentaires et à leurs incidences

10 Circulaire du 01/10/2014.

2.2.4 – La transmission des informations relatives au débiteur

Afin de faciliter la fixation ou la révision de la pension alimentaire par le juge aux affaires familiales, le dispositif expérimental prévoit la possibilité de transmission aux créanciers d'aliments, des informations relatives à la situation du débiteur, plus précisément l'adresse et les éléments de solvabilité (nature des ressources et situation socio-professionnelle - salarié, indemnisé au titre de la maladie ou à un autre titre, demandeur d'emploi, etc.).

Les Caf ont été invitées, dans le cadre du partenariat établi avec les tribunaux de grande instance, à ajuster en tant que de besoin les éléments strictement utiles à la fixation de l'obligation alimentaire. Cette transmission s'effectue uniquement dans les situations répondant aux critères suivants :

- absence d'information sur le débiteur lors de la demande ou en cours de droit ;
et
- absence d'engagement de procédure en fixation de pension alimentaire ou absence de décision fixant l'obligation alimentaire ;
et
- lorsqu'il s'agit d'un débiteur hors d'état sous réserve que les nouveaux éléments en possession de la Caf ou de la CMSA soient de nature à ne plus pouvoir considérer le débiteur hors d'état et que le créancier n'ait pas déjà connaissance des éléments visés.

Dans ces situations, il n'appartient pas à la caisse d'apprécier le degré de solvabilité du débiteur, mais d'identifier si celui-ci dispose de ressources de nature saisissable, justifiant l'engagement d'une procédure en fixation ou en révision de pension alimentaire. Dès lors que les critères précisés ci-dessus sont remplis, les caisses transmettent les éléments au créancier au plus tard dans un délai maximum de trois mois à compter de la date à laquelle elles en ont connaissance. Un modèle de courrier national a été prévu à cet effet.

2.2.5 – L'actualisation de la liste des hors d'état

La liste des situations emportant la qualification de hors d'état – à savoir l'impossibilité pour le débiteur de respecter son obligation d'aliments – a été actualisée par voie de décret (décret n° 2014-1227 du 21 octobre 2014). Dans le cadre de cette actualisation, les cas de retrait de l'autorité parentale ou les procédures en contestation de filiation jusqu'à leur terme ne peuvent plus être qualifiés de hors d'état. Les situations de violence du débiteur, dûment caractérisées, peuvent quant à elles désormais ne plus faire l'objet d'un classement systématique dans la catégorie des hors d'état.

La situation des hors d'état est contrôlée au minimum une fois par an. À ce titre, les caisses disposent d'un droit de communication leur permettant de consulter les bases mises à disposition par les partenaires, en particulier le répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS).

Le réseau des Caf a été sensibilisé sur l'attention particulière à porter aux personnes victimes de violences conjugales. Ce public doit faire l'objet d'une prise en charge prioritaire (information et orientation vers les organismes ou opérateurs spécialisés et si besoin, mise en œuvre d'un accompagnement social).

Dans le cadre de l'ASF, la gestion des situations de violence est réalisée dans l'objectif d'un juste équilibre entre les responsabilités incombant au débiteur et le maintien de l'équilibre familial. Sont concernées les situations de violence établies au moyen de tout type de justificatif : plainte déposée à la suite de menaces de violence volontaire sur le parent ou l'enfant ou en cas de violences du parent mentionnées dans le jugement. À défaut de justificatifs, il est admis que le doute profite *in fine* au créancier d'aliments.

Le traitement de ces situations se fait ainsi en lien étroit avec le créancier.

Le système d'information prévoit deux codes spécifiques applicables aux débiteurs violents : « violence du débiteur avec jugement » et « violence du débiteur avec plainte ». Le classement d'un débiteur en hors d'état n'est donc pas automatique et est fonction du positionnement du créancier. C'est ainsi qu'à l'ouverture du droit à l'ASF (puis une fois par an), la Caf interroge le créancier (l'allocataire) quant à sa volonté de recouvrer ou non sa pension alimentaire ou d'entamer ou non les démarches en fixation de pension alimentaire. Dans l'affirmative, en présence d'un jugement fixant une pension alimentaire, si le créancier, malgré les faits de violence, souhaite recouvrer sa pension, la Caf valorise l'ASF-R et procède au recouvrement de la pension. Elle joue ainsi un rôle d'intermédiaire entre les parents. Dans la négative, le débiteur est considéré hors d'état et un droit à l'ASF-NR est valorisé.

2.2.6 – Le recouvrement des pensions alimentaires impayées

Le déploiement de plusieurs chantiers a vocation à contribuer, de manière significative, à l'organisation de l'activité de recouvrement et à son pilotage : l'exercice de la mission de recouvrement dans un cadre mutualisé ; la formalisation du processus de gestion de l'ASF et du recouvrement des pensions alimentaires ; la livraison d'un applicatif national dédié au recouvrement des pensions alimentaires ; le recrutement et la professionnalisation des personnels.

La mutualisation du service de recouvrement des pensions alimentaires

L'activité de recouvrement requiert une expertise particulière et, compte tenu des faibles volumes de dossiers en jeu dans

chaque organisme, elle se prête particulièrement à une mutualisation. La branche Famille a ainsi réalisé le regroupement de la gestion de l'ASF-R sur des Caf pivots afin de favoriser la sécurisation et la professionnalisation de l'activité, ainsi que son optimisation pour plus d'efficience (70 % de l'activité est mutualisée en juin 2015).

De son côté, la MSA peut s'appuyer sur les deux caisses expérimentatrices initialement prévues, et qui ont engagé les travaux et la formation sur le sujet. En conséquence, le conseil d'administration de la CCMSA a désigné les MSA Armorique et Sud Champagne comme caisses de gestion de mutualisation du recouvrement Gipa pour les 18 mois de la période de l'expérimentation sur les 19 départements couverts¹¹ par 15 CMSA¹² à compter du 23 octobre 2014.

L'amélioration du processus

Le référentiel de traitement mutualisé de l'ASF-R et du recouvrement des pensions alimentaires a été élaboré et diffusé en 2013. L'objectif de ce référentiel est d'harmoniser les pratiques en matière de gestion de l'ASF et de l'activité de recouvrement, en décrivant les activités et tâches à réaliser, et les bonnes pratiques à respecter. La mise en œuvre du référentiel a pour objet d'aboutir à une convergence des pratiques des techniciens au sein des organismes participants et pivots. Le référentiel participe à la sécurisation des risques identifiés et au repérage de leviers d'optimisation.

Dans le régime agricole, outre la mutualisation du recouvrement, la mise en place de la Gipa a été l'occasion de revoir les processus et les courriers adressés par les CMSA lors des différentes procédures de recouvrement. Ainsi, un portail national d'information sur l'expérimentation a été mis en place afin de partager les référentiels communs.

11 La gestion du Régime agricole est assurée par les Caf dans les Dom.

12 Le découpage géographique étant différent du Régime général.

Un guide du recouvrement de l'ASF, à la fois dans le cadre de Gipa mais également hors du cadre Gipa, a été diffusé. Un processus métier destiné aux agents gestionnaires en charge du contentieux de l'ASF a été élaboré, permettant de sécuriser les différentes actions à mettre en œuvre en fonction du stade de la procédure. Enfin, des modèles de courriers nationaux intégrés dans le produit informatique ont été élaborés et diffusés afin de sécuriser les correspondances adressées par les CMSA.

Un applicatif national dédié au recouvrement des pensions alimentaires

Pour disposer d'une véritable vision de l'efficacité du recouvrement, et donc pour déterminer un taux de recouvrement sincère, la branche Famille doit prendre en compte les trois types de créances suivantes :

- les créances de pension alimentaire à recouvrer telles que fixées en principe par décision de justice (l'intégralité des créances fixées par décision de justice exécutoire et n'ayant pas fait l'objet de révision ou de suspension) ;
- les créances prises en charge par les Caf, soit les créances précédentes mais limitées en pratique à deux années, comme le recommande la Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC)¹³ ;
- les créances recouvrables, soit les créances précédentes limitées à deux années d'antériorité, et déduction faite des périodes pendant lesquelles le débiteur peut être considéré comme hors d'état de payer.

La branche Famille s'est dotée d'un applicatif national (NSF – Nims soutien familial) dédié au recouvrement des pensions alimentaires. Il a été généralisé à l'ensemble du réseau des Caf au cours de l'année 2014. Au cours de l'expérimentation, des indicateurs spécifiques ont été définis dans le cadre de l'expérimentation

Gipa. L'outil NSF gère les différentes voies d'exécution, amiable et forcée, et propose toutes les procédures nécessaires au recouvrement : procédure amiable, paiement direct, saisie des rémunérations, saisie attribution, recouvrement public.

Pour le régime agricole, dans le cadre des travaux informatiques nécessaires pour développer l'informatisation du recouvrement de l'ASF, il a été décidé d'intégrer les créances ASF dans l'outil Oscar (outil de suivi du contentieux et de l'activité recouvrement). Cet outil s'inscrit dans le cadre des travaux menés dans le cadre de la COG 2011-2015. Il constitue donc un outil de gestion de portefeuilles de débiteurs en permettant de générer des tâches et des alertes tout en présentant une vision détaillée et complète de chaque dossier. Pour autant, la construction de cet outil informatique ne permet pas un suivi statistique répondant aux besoins identifiés dans le protocole de mars 2015. Ainsi, les indicateurs de suivi qualitatif du recouvrement ont dû faire l'objet d'une enquête spécifique auprès de l'ensemble du réseau des caisses de MSA.

La formation des personnels à la gestion de l'ASF et au recouvrement des pensions alimentaires

La formation nationale « ASF et recouvrement des pensions alimentaires » (Cnaf) et « ASF volet recouvrement » (CCMSA), intégrant le contexte de mutualisation et la généralisation du nouvel outil de recouvrement des pensions alimentaires (NSF), a été déployée à partir de septembre 2014, afin d'accompagner les personnels en charge du recouvrement, dans l'acquisition des connaissances nécessaires à la bonne tenue de leur emploi. Cette formation de 9,5 jours s'adresse à des agents spécifiquement recrutés pour devenir experts en la matière et s'applique également aux nouveaux embauchés dans le cadre de la COG¹⁴ de la Cnaf. La formation est pilotée par la direction du Réseau de la Cnaf et fait partie intégrante

13 Audit et enquête sur le recouvrement des pensions alimentaires et l'allocation de soutien familial (juillet 2013).

14 Depuis le déploiement de la formation initiale ASF, jusqu'en avril 2015, 13 sessions se sont déroulées au cours desquelles 121 stagiaires ont participé. 3 autres sessions sont déjà programmées et complètes jusqu'à la fin de l'année en cours. La formation est constituée de 4 modules : 1. ASF-NR ; 2. ASF-R ; 3. Applicatif NSF ; 4. Évaluation.

des dossiers suivis dans le cadre de l'instance nationale d'appui à la mutualisation de l'activité de recouvrement. Les travaux de cette instance sont coordonnés avec l'avancée de l'expérimentation Gipa qui bénéficie pour sa part des acquis de la démarche de mutualisation.

S'agissant du régime agricole, le dispositif a été accompagné par des formations poussées pour les caisses de gestion et via la mise en œuvre de procédures, logigrammes interactifs et instructions techniques à destination de l'ensemble des organismes notamment sur le portail de gestion de la connaissance (pour les services prestations familiales) ou plus spécifiquement pour les services recouvrement. Une journée nationale a également été organisée afin d'accompagner les caisses d'affiliation dans le cadre de la mutualisation du volet contentieux de la Gipa : rappel du dispositif, articulation entre les services prestations familiales et recouvrement, entre les caisses d'affiliation et les caisses de gestion, etc.

Les procédures de recouvrement des pensions alimentaires impayées

Les ODPF procèdent au recouvrement de l'ASF dans le cadre d'une subrogation et à celui des pensions alimentaires dans le cadre d'un mandat.

Les parents créanciers d'aliments (bénéficiaires ou non de l'ASF) peuvent confier aux organismes le soin de recouvrer en leur lieu et place la pension qui leur est due. En l'absence de paiement volontaire de la part du débiteur et sur la base du titre exécutoire notifié fixant une pension alimentaire, les caisses peuvent mettre en œuvre différentes procédures de recouvrement forcé. Elles disposent, à ce titre, des mêmes prérogatives que les huissiers de justice. La mission des Caf et CMSA en matière de recouvrement de pensions alimentaires impayées est consacrée dans le code de la Sécurité sociale¹⁵. Au titre

de leur mission de recouvrement elles se sont vues dotées de certaines prérogatives :

- pouvoir d'investigations sur le débiteur auprès de diverses administrations, services publics, organismes sociaux. En l'état du droit, les caisses ont un droit de communication étendu envers notamment les différents organismes de protection sociale : l'exercice du droit de communication est facilité par la mise à disposition de portails d'accès aux informations dont disposent ces partenaires ;
- en matière de recouvrement, possibilité de pratiquer le paiement direct, sans recours à un huissier de justice.

Au stade du recouvrement forcé, les organismes disposent de toutes les procédures existantes en matière de recouvrement d'aliments : paiement direct, saisies (saisie des rémunérations, saisie-attribution, etc.), recouvrement public *via* le Trésor public.

Les caisses sont à la fois subrogées et mandatées dans les droits du créancier d'aliments :

- Le mécanisme de subrogation et mandat. L'ASF est versée à titre d'avance en cas de non-paiement d'une pension alimentaire fixée par décision de justice devenue exécutoire. L'ASF est dite alors recouvrable. La caisse est subrogée dans les droits du créancier d'aliments, dans la limite du montant de l'ASF ou de la créance d'aliments si celle-ci lui est inférieure. Pour le surplus de la créance alimentaire, dont le non-paiement a donné lieu au versement de l'ASF, et pour les autres termes à échoir, la demande de ladite allocation emporte mandat du créancier au profit de la caisse (article L.581-3 du CSS). L'organisme agit donc comme mandataire du créancier d'aliments. Le mécanisme de subrogation et de mandat est mis en place par le dépôt de demande d'ASF par le bénéficiaire.
- Le dispositif de l'aide au recouvrement. Avec l'accord du créancier d'aliments, l'organisme débiteur des prestations familiales poursuit

¹⁵ L'article L.581-1 : « Les organismes et services auxquels incombe le service des prestations familiales sont habilités à apporter leur aide au recouvrement des créances dues au titre de l'entretien d'enfants, dans les conditions prévues par les dispositions relatives à l'intervention des organismes débiteurs des prestations familiales pour le recouvrement des créances alimentaires impayées ».

également sa mission générale d'aide au recouvrement des pensions alimentaires impayées qui va au-delà de la simple récupération à titre d'avance. Le titulaire d'une créance alimentaire fixée par décision de justice devenue exécutoire en faveur de ses enfants mineurs, s'il ne remplit pas les conditions d'attribution de l'ASF et si une voie d'exécution engagée par ses soins n'a pas abouti, bénéficie à sa demande, de l'aide de la caisse pour le recouvrement des termes échus, dans la limite de deux années à compter de la demande de recouvrement, et des termes à échoir (article L.581-6 du CSS).

La mise en œuvre d'une procédure de recouvrement forcé est obligatoirement précédée d'une phase amiable et la possibilité de proposer un échéancier au débiteur.

La phase amiable présente un intérêt capital, sa finalité étant d'éviter l'engagement d'une procédure d'exécution. Elle vise à garantir les intérêts du créancier comme du débiteur. En effet, seules les tentatives de conciliation permettent de s'assurer que les intérêts du créancier ne sont pas compromis, que le débiteur ne sera pas exagérément accablé, au risque de se dérober ou que les procédures de recouvrement qui pourraient être engagées ne seraient pas disproportionnées ou vaines.

Le montant des arriérés de créance alimentaire augmenté des termes courants peut atteindre des sommes relativement élevées. Il n'est de l'intérêt ni de l'organisme, ni du créancier, d'inciter le débiteur, devant l'importance des sommes réclamées, à organiser son insolvabilité ou à renoncer à tout paiement. Les organismes débiteurs doivent agir pour le recouvrement de ces créances de façon raisonnable « en bon père de famille », (c'est-à-dire faire diligence sans être tenu à l'impossible). Le recouvrement doit notamment être adapté aux capacités financières du débiteur pour permettre une reprise régulière des paiements et une résorption des arriérés. À ce titre, la médiation familiale constitue une

alternative intéressante dans le cadre de la mission légale de recouvrement des pensions alimentaires, même si ces deux démarches peuvent s'avérer parfois contradictoires.

Mais des adaptations aux situations de vie sont toujours nécessaires : le recouvrement des arriérés peut être différé ou un échéancier accepté en fonction de l'accord des parties ; le paiement du terme courant doit, autant que possible, être assuré et à défaut la révision de la pension ; l'abandon des créances peut être accepté.

En cas d'échec de la procédure amiable, la Caf dispose de diverses procédures de recouvrement de droit commun ou spécifiques au recouvrement des pensions alimentaires. En phase de recouvrement forcé, le paiement direct se révèle le meilleur outil compte tenu de sa rapidité, sa simplicité, et de la gratuité de la procédure. Cette procédure permet d'obtenir le paiement de la pension alimentaire auprès des tiers (employeur, organisme bancaire, Pôle emploi...) disposant de sommes appartenant de manière certaine au débiteur de pension alimentaire. La procédure de paiement direct l'emporte sur toute autre saisie et la créance est prioritaire sur toutes les autres créances, y compris celle du Trésor.

Un des enjeux majeurs de l'expérimentation est d'améliorer le recouvrement des pensions alimentaires au bénéfice des créanciers et des fonds publics en accentuant le recouvrement des avances sur pension et des pensions. L'expérimentation prévoit une mesure phare : l'extension du champ et de la durée de la procédure de paiement direct.

Les nouvelles modalités de recouvrement des pensions alimentaires impayées simplifient la tâche de la Caf : une seule procédure doit être mise en œuvre au lieu de deux habituellement (paiement direct et saisie des rémunérations) pour recouvrer jusqu'à deux ans d'arriérés. Le recours à la saisie des rémunérations est par conséquent devenu excep-

tionnel. En effet, le paiement direct non expérimental se limite à six mois d'arriérés. Pour les arriérés de plus de six mois, les Caf sont obligées de recourir à une autre procédure de recouvrement forcé, généralement la saisie des rémunérations. Le recours à la saisie des rémunérations se fait soit de façon concomitante (paiement direct sur les six mois d'arriérés et saisie des rémunérations sur la période au-delà des six mois) ou à l'issue de la période de paiement direct afin de solder les arriérés restants. L'allongement de la période du paiement direct et la possibilité de mettre en œuvre une seule procédure pour recouvrer jusqu'à deux ans d'arriérés constitue une réelle simplification et un gage d'efficacité.

2.2.7 – L'accès aux droits et la prospection des bénéficiaires potentiels

Les publics potentiels de la nouvelle ASF complémentaire sont identifiés au fil de l'eau par des requêtes informatiques mises à disposition des Caf expérimentatrices aux fins d'adresser à ces bénéficiaires une information sur le nouveau dispositif assortie d'un formulaire de demande d'ASF. Le public visé est constitué de personnes isolées avec enfant à charge disposant d'une pension alimentaire acquittée pour son montant intégral par le débiteur et dont le montant est inférieur à celui de l'ASF.

Trois publics cibles ont été identifiés et les requêtes associées élaborées :

- les familles monoparentales bénéficiaires RSA (et AAH) (en gestion trimestrielle) non sanctionnés au titre de la subsidiarité alimentaire, sans ASF, avec enfant à charge et présence d'une pension alimentaire inférieure à l'ASF taux partiel ;
- les familles monoparentales allocataires (hors RSA et ASF) déclarant en ressources annuelles une pension alimentaire d'un montant inférieur à celui de l'ASF taux partiel ;
- les séparations d'une antériorité de moins

de 18 mois (la requête la plus large visant les séparations avec enfant à charge sans même connaissance d'une pension alimentaire dans les ressources). Cette requête vise à identifier tous les publics susceptibles de bénéficier d'une offre de service destinée à accompagner les parents dans les situations de séparation.

Les requêtes ont été déployées dans l'ensemble des Caf expérimentatrices. La deuxième version de la requête « ressources annuelles » a été actualisée et mise à disposition des Caf pour qu'elles puissent l'utiliser au fil de l'eau en fonction de la montée en charge de l'ASF expérimentale dans leur département.

Les personnes identifiées par les requêtes n'ouvrent pas systématiquement droit à l'ASF-C. Elles sont sollicitées par divers moyens mis en place par les Caf : appels sortants, courriers, campagne *e-mailing*, etc. afin de vérifier leur éligibilité au nouveau dispositif. Une plate-forme téléphonique (Snat) effectuant les appels sortants a également été mobilisée dans ce cadre.

Toutefois, lorsque l'allocataire retourne la demande, le droit à l'ASF-C n'est pas toujours valorisé au motif que : l'obligation alimentaire n'est pas remplie ; l'allocataire ouvre droit à l'ASF-NR ou ASF-R ; la pension est fixée à l'amiable.

2.3 – Volet accompagnement social

2.3.1 – L'accompagnement social et le soutien à la parentalité

La problématique de l'obligation alimentaire et du recouvrement des arriérés de pensions alimentaires prend plus globalement place dans le cadre de l'offre de service de la branche Famille dans le domaine du soutien à la parentalité.

Cette offre de service s'inscrit dans une visée

préventive : offrir un espace d'accueil et d'écoute, favoriser l'accès aux droits légaux et extra-légaux, informer les parents sur les aspects juridiques de la séparation, faciliter l'accès aux ressources du territoire, notamment à la médiation familiale ou aux réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap) et mettre en œuvre, si besoin, un accompagnement social.

En cas de divorce ou séparation, le partage des responsabilités parentales et celui de la charge financière qui en découle mettent en jeu les normes éducatives et les convictions de chaque parent quant à l'intérêt de l'enfant. Se joue alors la place de chacun auprès de l'enfant. Or, en matière de parentalité, le maintien et la qualité des liens entre parents et enfants sont un enjeu éducatif essentiel. La séparation a été identifiée comme l'un des événements qui fragilise le plus la vie des familles au regard de ses impacts en termes relationnels, financiers, organisationnels, etc. La Caf ou les CMSA comptent parmi les premiers services publics vers lesquels se tournent les familles dans ces situations (déclaration d'un « fait générateur séparation »). Les organismes peuvent alors proposer aux familles se trouvant dans cette situation une information sur leurs droits et devoirs, l'accompagnement d'un travailleur social ou encore une orientation vers la médiation familiale. Le fait de rétablir le dialogue entre les parents peut faciliter la mise en œuvre de l'obligation alimentaire.

Pour compléter le volet réglementaire de l'expérimentation Gipa, et prévenir le non-paiement des contributions à l'éducation et à l'entretien de l'enfant, un volet d'accompagnement des parents qui se séparent a été intégré : dans 17 départements volontaires expérimentateurs de la Gipa, et 3 départements hors Gipa dans lesquels les Caf gèrent un service de médiation familiale, des séances collectives d'information « Être parents après la séparation » sont proposées aux parents qui vivent une rupture, quel que soit le statut

de l'union, quel que soit le stade de la séparation (en cours, récente ou ancienne).

2.3.2 – Une préfiguration menée dans le cadre d'un partenariat avec les autres acteurs

Piloté par la Cnaf, un groupe projet national a été mis en place pour élaborer le contenu des séances d'information collective « Être parents après la séparation ». Ce groupe projet mobilise :

- l'association pour la promotion de la médiation familiale (APMF) ;
- la Caisse centrale de Mutualité sociale agricole (CCMSA) ;
- le Centre national d'information sur les Droits des femmes et des Familles (Cnidff) ;
- la fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux (Fenamef) ;
- l'union nationale des associations familiales (Unaf) ;
- deux médiatrices familiales expertes, exerçant dans les départements de la Haute-Marne et de la Haute-Garonne.

Le groupe projet national bénéficie enfin de l'expertise de Pierrette Brisson, médiatrice – coordonnatrice des séminaires « parentalité après la rupture » proposés aux parents par le ministère de la Justice du Québec. La méthodologie testée dans le cadre de l'expérimentation Gipa s'inspire en effet fortement de ces séminaires mis en œuvre par le ministère de la Justice du Québec et rendus obligatoires selon les mécanismes de la double convocation et de la tentative de médiation préalable à l'audience, expérimentés en France par ailleurs. Le groupe a adapté le contenu de ces séminaires au contexte français. Il a par ailleurs élaboré les méthodologies et outils qui permettent de tester les séances dans des conditions identiques dans les vingt départements.

À l'échelon local, le projet s'est également

déployé de manière partenariale, les séances d'information collectives visant à articuler les différentes offres de la Caf et de ses partenaires autour de la séparation. Les Caf ont été chargées de mobiliser le partenariat nécessaire à l'animation de ces séances d'information.

2.3.3 – Des séances d'information collectives pour aborder avec les parents les différents aspects de la séparation

Les séances d'information collectives ont pour objectif d'aider les parents à : mieux identifier leurs rôles et leurs responsabilités parentales lors d'une séparation ; connaître les différents impacts de leur séparation, notamment sur leurs enfants ; prendre des décisions éclairées à l'égard de la nouvelle organisation familiale. Ces séances sont animées par une équipe pluridisciplinaire composée de médiateurs familiaux, de juristes et/ou avocats, de travailleurs sociaux des Caf et MSA.

D'une durée d'environ deux heures trente, ces séances sont structurées en quatre volets pour aborder la séparation dans toutes ses dimensions. Le premier volet présente les aspects psychologiques de la séparation : le choc de la séparation pour les adultes et les enfants, les réactions et besoins des enfants face à la séparation.

Le second volet aborde les aspects juridiques de la séparation : l'exercice de l'autorité parentale et les droits de l'enfant, les différents types de séparation et de divorce, la contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant, les modes de résolutions de conflits en matière familiale.

Un troisième volet spécifique à la communication à la suite d'une séparation : la communication entre les parents, la communication entre les parents et les enfants. Le dernier volet valorise les ressources du territoire (les

services de médiation familiale, l'offre des travailleurs sociaux Caf et MSA, les autres offres et lieux ressources tels que les espaces de rencontre ou les Reaap. Le dernier volet permet de présenter les services et dispositifs, locaux ou nationaux, proposés aux parents concernés par une séparation ou un divorce.

2.3.4 – Une phase de test basée sur une méthodologie commune et des outils partagés

Après la phase d'élaboration partenariale de la méthode et des outils en début d'année 2015, l'ensemble des (futurs) animateurs, soit près d'une centaine de professionnels¹⁶, ont été formés au cours du deuxième trimestre 2015 lors de quatre sessions régionales.

Cet accompagnement méthodologique a été assuré par Pierrette Brisson, la Cnaf et deux intervenantes du Centre national d'information sur les Droits des femmes et des Familles (Cndiff) pour la partie juridique. Il a notamment été l'occasion de rappeler les différentes lois sur l'exercice de l'autorité parentale (1987, 1993, 2004), ainsi que la loi d'août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes (dans laquelle l'expérimentation s'inscrit), la loi pour la justice du XXI^e siècle et des questions de fonds, stratégiques, quant aux missions de la branche Famille : quel est le sens de l'engagement de la Branche sur cette expérimentation ? quelle est la genèse du projet ? la place des Caf et celle des autres acteurs ? quels sont les liens avec l'instance nationale Médiation familiale-Espaces rencontre ? en quoi ce projet s'inscrit-il dans le soutien à la parentalité et dans l'offre de travail social ? comment s'articule-t-il avec le schéma départemental de services aux familles ?

Placé en introduction de l'accompagnement méthodologique, cet éclairage institutionnel

16 Travailleurs sociaux Caf et MSA, médiateurs familiaux, avocats et autres juristes.

visé à poser un socle de connaissances communes et à donner les clefs de compréhension de l'écosystème dans lequel le projet s'inscrit et à expliciter les enjeux aux professionnels qui disposaient souvent de peu, ou pas, d'informations générales sur la Gipa.

Il L'accompagnement méthodologique a aussi permis aux futurs animateurs de s'approprier la méthodologie et les outils mis à leur disposition pour animer les séances :

- la mallette pédagogique qui comprend un diaporama support à l'animation de la séance, complété par un cahier animateur explicitant le sujet présenté sur chaque diapositive, une « pochette parents » organisée autour de quatre fiches pratiques nationales (complétées par des fiches pratiques locales présentant les services, professionnels et actions pour les parents, remise aux participants en fin de séance d'information).
- un kit de communication composé d'un *flyer*, d'une affiche, d'un modèle de communiqué de presse et d'un modèle de courrier aux parents. Une identité visuelle a par ailleurs été créée qui s'applique à toutes les composantes de la mallette pédagogique de l'animateur.

Des outils complémentaires ont été mis en ligne sur le site www.mon-enfant.fr :

- L'« Espace doc' Parents », ouvert en avril 2015 pour intégrer le soutien à la parentalité, permet au sein de la rubrique « parents séparés » de télécharger les fiches du ministère de la Justice relatives au divorce, à l'autorité parentale et à la contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant, ainsi que la brochure d'information nationale relative à la « médiation familiale » et divers autres outils.
- Les parents peuvent également, depuis le 1^{er} juillet 2015, découvrir les services et actions proposés dans leur département à la rubrique « Près de chez vous ». Les services de médiation familiale et les espaces de rencontre y sont notamment présentés.

2.3.5 – Une phase active avec le déploiement des séances dans les départements début juin 2015

Les séances d'information collectives sont testées durant une période de six mois (juin à novembre 2015).

Les caisses de MSA ont été sollicitées selon les mêmes modalités que les Caf concernant la mise en œuvre des séances d'information collectives (méthodologie, formation et questionnaires identiques pour les deux régimes). Globalement, si ces ateliers sont pilotés par les Caf, les travailleurs sociaux des caisses de MSA ont été associés au dispositif de formation en amont et à la coanimation de séances auprès des familles, aux côtés des autres professionnels (CIDFF et médiation familiale notamment). Ainsi, les séances d'information collectives se sont déroulées sur le territoire de neuf caisses de MSA (Lorraine, Portes de Bretagne, Île-de-France, Midi Pyrénées Sud, Nord-Pas-de-Calais, Berry Touraine, Limousin, Charentes et Sud Champagne).

Au total, près de cent professionnels issus de champs d'intervention complémentaires ont été mobilisés pour animer les séances d'information : les quatre cinquièmes d'entre eux sont des travailleurs sociaux des Caf ou des MSA, un tiers sont des médiateurs familiaux, un cinquième sont issus du champ juridique (juristes CIDFF / CDAD, avocats).

Sans participer à l'animation des séances, les acteurs du champ judiciaire sont également impliqués dans certains départements. Ainsi, certains magistrats se sont montrés spontanément intéressés, tandis que d'autres marquent leur soutien en mettant à disposition des outils d'information auprès des justiciables, en mobilisant des séances d'information collectives pour répondre aux exigences de l'arrêté de mars 2015 relatif à la médiation ou en s'investissant dans l'élaboration globale du projet avec les différents acteurs.

3 – Un protocole d'évaluation multidimensionnel

Afin de rendre compte des deux volets de la Gipa, et des diverses composantes du volet réglementaire, l'évaluation de l'expérimentation a emprunté de multiples voies – quantitatives et qualitatives.

Ainsi, un suivi statistique mensuel des bénéficiaires du volet réglementaire a été assuré, tout au long de l'expérimentation, par la direction des Statistiques, des Études et de la Recherche de la Cnaf, avec le concours des Caf d'Indre-et-Loire et de Loire-Atlantique. De fait, ce suivi concerne les aspects relatifs aux créanciers de pension alimentaire de la Gipa, à savoir :

- le versement d'une allocation de soutien familial (ASF) complémentaire dans les situations où la pension alimentaire fixée et payée est inférieure au montant de l'ASF ;
- l'ouverture du droit à l'ASF en cas de paiement irrégulier de la pension alimentaire dès le deuxième incident de paiement, sans attendre deux mois consécutifs d'impayés ;
- le maintien du versement de la prestation pendant six mois en cas de début de vie commune avec une autre personne que le parent débiteur.

Le volet réglementaire comporte également le recouvrement des impayés de pension alimentaire auprès des parents débiteurs. Procédure nécessitant d'avoir du recul dans le cadre de l'ASF, cela est d'autant plus vrai dans celui de la Gipa, le recouvrement direct de la créance par la Caf ou la MSA pouvant concerner les 24 derniers mois de pensions impayées (au lieu de six mois hors Gipa). C'est la raison pour laquelle le suivi statistique des débiteurs n'a été assuré que par le passage d'une requête les concernant.

De leur côté, les séances d'informations « Être parent après la séparation » ont également donné lieu à une évaluation quantitative visant à recueillir le point de vue des personnes y ayant assisté. Ainsi, un questionnaire auto-administré de trois pages a été remis aux participants à l'issue de chaque séance (voir annexe 5). Il se structure en trois parties :

- appréciation de la séance (état d'esprit à l'issue de la séance, appréciation détaillée des informations délivrées, des outils utilisés ou diffusés, de l'organisation), attentes et motivations ;
- modes d'information (par qui et comment) et conditions de participation (seul ou accompagné, par qui, venu à titre professionnel ou pour accompagner quelqu'un) ;
- profil sociodémographique (variables classiques complétées d'informations par rapport à la séparation conjugale – situation antérieure, moment dans le processus de séparation, éventuel recours à la médiation familiale, nombre et âge des enfants).

Parallèlement à cette approche par les bénéficiaires des séances, un bilan d'activité permet d'éclairer les conditions de la mise en œuvre des séances. Il repose sur une fiche succincte remplie à chaque séance par les animateurs. Elle indique le type de professionnels mobilisés, précise le nombre d'inscrits et le nombre de participants (ce qui permet notamment de calculer le taux de retour du questionnaire), et prévoit un espace de commentaire libre. Au terme de l'expérimentation des séances d'information, ces informations sont complétées d'un questionnaire, rempli par les référents ou coordinateurs en Caf, portant sur l'organisation des séances dans les différents territoires (lieux, jours et horaires des séances organisées, modes d'information des parents, composition et implication du comité de pilotage local, gestion des inscriptions).

17 Pour les cinq territoires objets de monographies, 28 professionnels ont été rencontrés au sein des Caf, 47 parmi les partenaires et 42 bénéficiaires (22 pour le volet réglementaire, 16 participants aux séances et 4 personnes destinataires de l'information sur les séances mais ne s'y étant pas rendu).

Afin de compléter le tour d'horizon de l'expérimentation, la Cnaf a lancé un appel d'offres pour la réalisation de monographies dans cinq départements (dont un ne mettant en œuvre que les séances d'information) et d'une analyse transversale. Cette évaluation qualitative, menée par Fors-Recherche sociale¹⁷, s'organise selon trois axes :

- une évaluation des modalités de mise en œuvre de l'expérimentation, notamment en ce qui concerne le contexte et les conditions de participation à l'expérimentation, les modes de déclinaison des directives nationales et de pilotage local de l'expérimentation, la mobilisation et l'organisation / la réorganisation des moyens financiers et humains des Caf, l'articulation et les passerelles entre les volets « pension alimentaire » et « séances d'information », l'évolution de l'offre de service globale de la Caf en lien avec l'expérimentation menée ;
- une évaluation des impacts et de la plus-value de l'expérimentation du point de vue institutionnel, à la fois en termes d'évolution

des pratiques professionnelles au sein des Caf, d'interconnaissance et de mise en réseau des acteurs sur les territoires concernés, de renforcement des habitudes de travail et d'efficacité globale du partenariat, de diffusion d'une « culture commune » ou « partagée » autour des implications et conséquences de la séparation pour les familles ;

- une évaluation de la perception de l'expérimentation par les parents et de ses effets sur les bénéficiaires, avec le recueil de leur point de vue sur la visibilité, la lisibilité et la pertinence du dispositif, de leur perception des rapports avec les professionnels des Caf, de leur ressenti quant à l'évolution des relations intrafamiliales (avec l'ex-conjoint, mais aussi avec les enfants et entre l'ex-conjoint et les enfants) et des conditions d'exercice de leur coparentalité, ou encore de leur lecture des conséquences très pragmatiques de l'expérimentation sur leur vie quotidienne (d'un point de vue matériel, organisationnel, relationnel, en matière de logement, etc.).

Partie 2

Évaluation de la Gipa

1 – Évaluation de la mise en œuvre expérimentale

1.1 – Bilan d'activité des séances d'information

1.1.1 – Pilotage et information

De manière générale, les Caf expérimentant les séances d'informations se sont appuyées sur un comité de pilotage réunissant en moyenne sept institutions, au premier rang desquelles le tribunal de grande instance et la caisse de MSA (quinze Caf). Les composantes locales des partenaires nationaux participent également aux comités de pilotage locaux (dans douze ou treize Caf selon les partenaires) : associations de médiation familiale, centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), services déconcentrés de l'État. Douze comités de pilotage locaux comptaient une personne du conseil départemental, onze une chargée de mission pour l'égalité hommes / femmes et neuf un membre du barreau. Au-delà de la participation aux réunions, les associations de médiation familiale et les CIDFF apparaissent très souvent parmi les partenaires investis dans la mise en œuvre de l'expérimentation (quatorze Caf), les TGI et MSA venant en seconde place (respectivement huit et sept Caf). Dans sept départements, ce comité de pilotage ne s'adosse à aucune instance préexistante. Les autres ont profité d'une instance de gouvernance autour de la médiation familiale (quatre Caf), du comité départemental de

soutien à la parentalité (CDSP, deux Caf) ou du comité départemental du schéma de services aux familles (SDSF, deux Caf).

En interne, la plupart des Caf ont informé les personnels par un courriel ou à travers le journal interne et en mettant à disposition des *flyers* et des affiches (dix-sept Caf). La moitié des Caf expérimentatrices ont également organisé des réunions d'information des agents en contact avec les allocataires. Dans l'un ou l'autre cas, les travailleurs sociaux sont presque toujours destinataires de l'information. Les techniciens chargés des prestations légales sont aussi souvent destinataires qu'eux de l'information électronique, mais moins conviés à des réunions d'information. Les personnes en charge de l'ASF ou des contentieux et les personnes de l'action sociale autres que les travailleurs sociaux sont un peu moins souvent qu'eux informés des séances « Être parent après la séparation ».

En externe, la mise à disposition de matériel de communication (*flyers*, affiches) est pour ainsi dire systématique (dix-sept Caf), la distribution ciblée à des personnes potentiellement concernée l'étant moins (treize Caf). L'information électronique par la rédaction d'une actualité sur les sites internet ou l'envoi de courriel sont aussi largement utilisés par les Caf pour faire la promotion des séances à l'extérieur de la Caf. Trois Caf signalent des articles dans la presse locale, qu'elle soit gratuite ou payante (les radios locales également pour l'une d'entre elles).

La communication à destination du grand public reprend ces grandes lignes, la quasi-totalité des Caf expérimentatrices ayant mis à disposition *flyers* et affiches dans des lieux de passages des parents¹⁸ et rédigé une information spécifique dans la rubrique « Actualités » des pages locales du site institutionnel (cinq Caf ont doublé cette information par sa diffusion sur le site www.mon-enfant.fr). La moitié

18 Principalement les établissements scolaires et de loisirs, les établissements d'accueil du jeune enfant, les mairies et services publics (quatorze Caf mentionnent ces trois types de lieux). Plus rarement, les cabinets médicaux (quatre Caf) ou les CHRS (deux Caf).

Communication en interne	Information électronique	Réunions d'information
Travailleurs sociaux	15	9
Autres personnels " Action sociale "	12	6
Techniciens prestations	14	6
Téléconseillers	6	1
Techniciens ASF / Contentieux	11	7
Autres agents	5	4

une requête locale, onze Caf n'ont procédé qu'à une requête locale pour identifier les allocataires susceptibles d'être concernés par les séances d'informations. Il s'agit lors

des Caf ont profité des outils d'informations des collectivités territoriales, tels que les panneaux d'information électroniques, les gazettes ou les sites internet, pour toucher un public large, un tiers des Caf signalant des articles dans la presse locale. Concernant l'information directe aux allocataires, les Caf ont procédé un peu différemment. Ainsi, elles ont presque toutes (seize) utilisé des requêtes afin de leur adresser un courrier d'information relatif aux séances : deux Caf ont mis à profit les trois requêtes nationales préparées dans le cadre du volet réglementaire (EXPLOASF2, EXPLOASF3, ASPLOASF4), deux autres Caf ont fait de même en y adjoignant

très souvent de repérer les parents ayant déclaré une séparation à leur Caf, l'antériorité variant selon les caisses, des mois M à M-2 à une séparation au cours des dix dernières années, en passant par une séparation au cours des douze mois précédents ou par une séparation depuis janvier 2014. Les requêtes locales peuvent également viser à toucher le parent débiteur, à contacter les parents ayant déclaré la résidence alternée de leur(s) enfant(s), une pension alimentaire ou une grossesse isolée. Environ la moitié des Caf expérimentatrices (huit) ont délivré une information personnalisée aux allocataires se présentant à l'accueil pour déclarer une

Tous partenaires Caf dans le département		9
Services d'accueil des enfants et d'information et accompagnement des parents	Animateurs Ram / Pif / Lieux d'information des parents	10
	Professionnels des EAJE, ALSH, LAEP, ER...	7
	Chargés d'accueil, référents familles, animateurs des Centres socioculturels	10
	TISFdes associations d'aide à domicile	6
	Fédérations départementales d'assistants maternels et/ou associations locales d'assistants maternels	0
	Autres services d'accueil et/ou d'information	6
		12
Services juridiques	TGI	12
	Barreau	8
	Conseil départemental de l'accès aux droits / MJD / PAD	10
		14
Collectivités territoriales	Travailleurs sociaux du Conseil départemental	11
	Agents des CCASet/ou CIAS	9
	Secrétaires de mairie	3
	Autres professionnels	1
		12
CIDFF et/ou autres associations d'information juridique		14
Services de l'État	Agents préfectoraux	2
	Chargé(e) de mission départementale pour l'égalité homme femme	7
	Agents de la Direction départementale des services de l'Éducation nationale (DSDEN)	3
	Agents de la DDSCS/ DDCSPP	4
	Autre	1
		8
Services de médiation familiale		16
Total		18

séparation ou le faisant auprès de la plateforme téléphonique. Cinq Caf ont mis en œuvre une démarche plus active en téléphonant ou en envoyant des SMS aux allocataires concernés. L'ensemble de ses modes d'informations des allocataires se conjuguent les uns aux autres pour onze Caf, les huit autres n'ayant envoyé qu'un courrier sur requête.

1.1.2 – Logistique et financement

Les Caf ont largement géré les inscriptions elles-mêmes, seules (quatorze Caf) ou avec l'appui d'un partenaire (trois) : caisse de MSA, CDAD ou CIDFF. Le plus souvent, les parents pouvaient alors s'inscrire en appelant une ligne téléphonique dédiée ou par courriel. Les autres aspects logistiques ont également été massivement assurés par les Caf seules (dix-huit dans ce cas) : impressions des outils de communication (*flyers*, affiches, communiqués de presse...), fiches remises dans les pochettes à destination des participants. La recherche des lieux pour le déroulement des séances et les démarches administratives (tels que la rédaction des contrats de mise à disposition, les assurances, les installations techniques ont un plus fréquemment étaient assurés avec les partenaires (quatre Caf dans ce cas-là, dont une a également partagé l'impression des pochettes pour les parents).

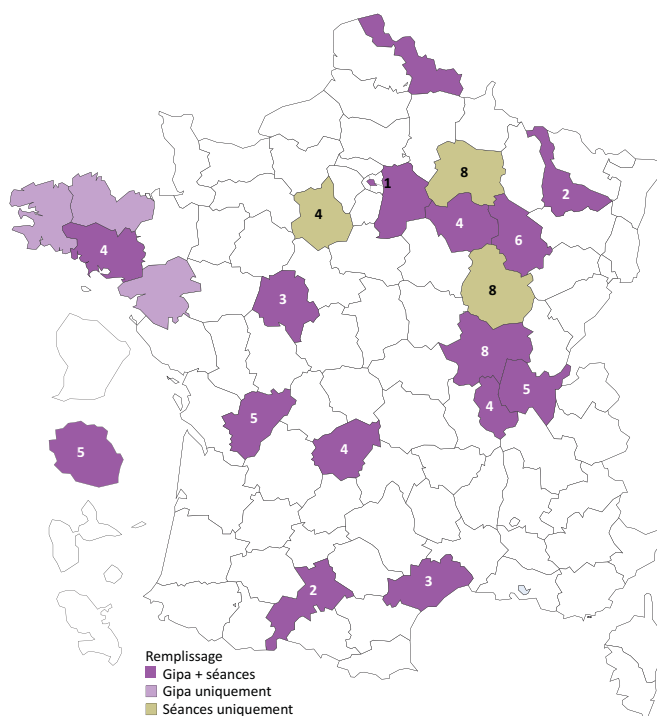
1.1.3 – animateurs et participants

Du 28 mai au 2 décembre, 92 séances ont été organisées dans le cadre de l'expérimentation (voir la carte 2). Un tiers d'entre elles ont été organisées le mardi, les autres principaux jours étant le jeudi et le vendredi (pour une séance sur cinq pour chacun de ces jours). Onze séances ont eu lieu un samedi. En moyenne, cinq séances se sont tenues par département, soit une par mois de l'expérimentation hors les vacances d'été. Dans cinq départements, toutes les séances ont été programmées un même jour ; c'est évidemment moins le cas, mais pas systématiquement, des départements

qui ont mis en place cinq séances ou davantage, celles-ci pouvant alors être proposées sur quatre jours différents de la semaine. À ces jours différents sont assez largement des horaires différents. Ainsi, les séances du mercredi et celles du samedi se sont toutes tenues le matin, tandis que celles du lundi et les trois quarts des séances du vendredi ont commencé dans l'après-midi (entre 13h30 et 17h30). Enfin, la moitié des séances du mardi ou du jeudi ont débuté en soirée (à partir de 18h).

Les binômes, parfois trinômes, pour l'animation des séances d'information réunissent le plus souvent une personne de la Caf et une autre issue d'une institution partenaire dans l'optique d'associer des approches et compétences différentes. Les profils des animateurs sont ainsi différents selon qu'ils appartiennent à la Caf ou non. Ainsi, le personnel d'une Caf est le plus souvent un travailleur social (dans les trois quarts des séances), plus rarement un médiateur familial (dans un tiers des séances). Il peut aussi s'agir, de manière localisée, de personnels des services d'action sociale (9 séances, dans deux Caf). Du côté des partenaires, c'est avant tout des médiateurs familiaux (dans près

Carte 2 ▼ Nombre de séances organisées par département



des deux tiers des séances) et des juristes (dans la moitié des séances, presque exclusivement en provenance du CIDFF) qui joignent leur voix à l'animateur de la Caf ; des avocats sont présents dans un quart des séances.

Au total, 744 personnes ont assisté à une séance d'information, dont 82 % de femmes. Avec huit participants en moyenne par séance, les écarts sont grands entre elles puisqu'elles ont aussi bien réuni une personne que trente-sept. Les séances réunissant plus de vingt personnes restent rares (huit au total), tandis qu'un tiers des séances ont accueilli moins de cinq personnes et 40 % ont réunis de cinq à neuf personnes. Les séances ont été sensiblement moins fréquentées dans le Nord et en Meurthe-et-Moselle, et davantage dans la Haute-Marne, l'Aude et à La Réunion.

Parmi les participants, 578 ont rempli un questionnaire, soit un taux de retour « brut » de 78 %. Il faut toutefois retrancher les questionnaires remplis par des personnes venues à titre professionnel (n=73), ceux complétés par des personnes indiquant être venue pour accompagner quelqu'un (n=15) et des questionnaires incomplets (n=19). Au final, l'analyse porte sur 471 questionnaires de personnes directement concernées. Si l'on suppose que tous les professionnels ont rempli un ques-

tionnaire, on peut considérer que 671 personnes sont venues à titre personnel, dont 155 venues pour accompagner quelqu'un¹⁹. On peut alors estimer le taux de retour « net » à 90 % (471 questionnaires pour 516 personnes directement concernées).

1.2 – Effets de l'expérimentation sur les Caf et les partenaires

1.2.1 – Les impacts en interne aux Caf

Un renforcement notable de la cohésion d'équipe et un décloisonnement des pratiques

Les entretiens réalisés par Fors – Recherche sociale²⁰ auprès des personnels des Caf impliqués dans l'expérimentation font ressortir que le principal effet interne de celle-ci réside dans le renforcement de la cohésion d'équipe et du sentiment d'appartenance à une même entité. Ce sentiment réside, d'une part, dans la fierté des salariés impliqués de faire partie d'un dispositif expérimental contribuant à « *aider les gens à récupérer des droits* ». C'est aussi la satisfaction des agents d'accueil et des secrétaires de se voir « *pour une fois* » (selon leurs propres termes) intégrés comme un maillon à part entière d'un projet et de sa mise en place. C'est, enfin, le sentiment d'une meilleure compréhension globale de la lo-

gique institutionnelle des Caf, notamment pour les salariés récemment arrivés. Par exemple, une secrétaire explique : « *On nous a présenté le contenu des séances, ce qui allait être dit. Et on a trouvé ça intéressant. Ça nous a permis de nous approprier cette action, et on pouvait mieux la présenter aux allocataires. Des fois, on nous dit "On fait une action sur ça ou ça", et on relaye l'information sans savoir de quoi il s'agit vraiment.*

Tableau 3 ▼ Profil des animateurs (nombre de séances)

	Caf	Partenaires
Travailleur social	66	6
Médiateur familial	29	58
Agent de développement social local	0	
Agent du service ASF-contentieux	0	
Autre	9	
Juriste		44
Avocat		23

¹⁹ Comme on le verra ultérieurement, 23 % des personnes directement concernées sont venues accompagnées d'au moins un adulte.

²⁰ Cette section reprend une partie du rapport remis par Fors – Recherche sociale dans le cadre du marché lancé par la Cnaf. Il en va de même des sections 2.2 et 4.

On est secrétaires et c'est vrai qu'on n'est pas toujours inclus, incorporé aux projets. Là, on a assisté aux réunions de préparation, aux différents points d'étape avec nos collègues... C'est positif » (Caf 1). De son côté, une animatrice, travailleur social, souligne un déplacement de regard, une prise de conscience à travers l'expérimentation dans la complémentarité des approches : *« Moi je trouve ça [les séances d'information] très complémentaire de tout ce que l'on fait sur les situations individuelles. On sent que toute l'institution se mobilise autour de cette problématique de la séparation, dans une logique d'offre de service globale. J'ai pris conscience que le seul contact de la Caf avec les papas était à travers le contentieux »* (Caf 5).

Ce renforcement de la lisibilité de la logique institutionnelle et de la cohésion des équipes peut s'observer entre des professionnels exerçant la même fonction (travailleurs sociaux, techniciens), mais aussi entre différents corps de métiers relevant parfois de services différents (travailleurs sociaux et secrétaires, travailleurs sociaux et médiateurs familiaux, travailleurs sociaux et gestionnaires conseil...). Par exemple, au sein de la Caf 1, l'expérimentation du volet informatif a permis une meilleure interconnaissance et un écloisonnement des pratiques entre travailleurs sociaux et médiatrices familiales, qui se présentaient jusqu'à présent comme deux professions (volontairement) éloignées et scindées malgré le partage de locaux communs et l'appartenance à une même direction : *« Malgré la gestion directe, il n'y avait pas forcément de passerelles ni de liens entre les deux métiers. Il y avait un petit fossé entre nous car les médiatrices ont plus d'autonomie par rapport à la Caf. Et puis c'est hérité de l'histoire et de l'ancienneté aussi des équipes Caf. Des assistantes sociales ont été vers la formation de médiatrice familiale. Ce qui a créé des malentendus et fermé des portes. On a remis de la terre dans ce fossé grâce à l'expérimentation. Ça a donné une vraie place à chacun dans son existence professionnelle »* (Caf 1, animatrices des séances). De

la même manière, dans la Caf 5, pour la première fois à l'occasion de l'expérimentation Gipa, le département action sociale a été interpellé par des agents du département contentieux pour intervenir auprès de débiteurs fragilisés par la mise en place d'une procédure de paiement direct.

Enfin, l'expérimentation a pu permettre aux agents de progresser dans la lecture des rôles et missions exercés par chacun au sein de leur institution, comme l'exprime cette animatrice des séances, rattachée à la direction de l'action sociale de la Caf 4 : *« Nos collègues ont pris conscience que l'action parentalité était importante. Les travailleurs sociaux ne comprenaient pas pourquoi la Caf investissait sur la médiation familiale, ils estimaient que ça n'était pas leur boulot ; maintenant si : c'est une belle avancée » ; « Les séances d'information ont suscité l'intérêt des travailleurs sociaux, qui voudraient intégrer la démarche, car ils ont eu de bons retours des familles. »*

Des avis partagés sur la charge de travail engendrée par l'expérimentation

Les personnels des Caf sont partagés sur la charge de travail engendrée par l'expérimentation. Si une charge de travail supplémentaire est unanimement soulignée par les Caf sur le volet informatif (en particulier par les salariés participant aux séances), les avis des agents sont plus divergents ou nuancés sur le volet réglementaire. Certains font part d'un accroissement de leur charge de travail en lien avec la mise en œuvre et la gestion logistique de la Gipa – et ce y compris lorsque les effectifs ont pu être renforcés en interne. C'est le cas en particulier dans les caisses « pivots » qui ont connu, parallèlement à la mise en œuvre de l'expérimentation, une augmentation du nombre de dossiers ASF-R à traiter liée à la mutualisation. Plusieurs agents font également état d'une forte complexité technique pour le maintien du versement de l'ASF pendant six mois en cas de reprise de la vie maritale (disposition qui a cependant été

abandonnée lors de la généralisation de la Gipa au niveau national).

Dans le même temps, l'ensemble des agents interrogés partage le sentiment d'un travail simplifié et d'un véritable gain de temps grâce à l'aménagement de la procédure de paiement direct, comme en témoigne ces deux extraits d'entretien avec des personnes travaillant au service Contentieux : « *Le recouvrement Caf est une procédure facile à mettre en place pour les agents : avec le recouvrement sur 24 mois, le suivi est plus espacé et plus facile, et il nous suffit de mettre en place une seule procédure de paiement direct* » (Caf 4) ; « *C'est une mesure tout à fait simplificatrice pour nous, car ça nous évite de multiplier les procédures et d'en arriver à des procédures plus complexes comme de la saisie-arrêt sur salaire, qui nécessite une requête auprès du Tribunal, un déplacement à l'audience...* » (Caf 3).

Enfin, de manière plus indirecte, on peut dire que la mise en place du volet règlementaire a facilité le travail des techniciens Caf, dans la mesure où elle a été l'occasion de procéder à des « piqûres de rappel » concernant la prestation complexe qu'est l'ASF. Elle a ainsi permis une meilleure appropriation de l'ASF dans ses différentes formes, et donc, sans doute, un gain de temps dans le traitement des dossiers afférents.

Une prise de recul des agents sur leurs pratiques

L'expérimentation a joué un rôle non négligeable en matière de prise de recul des agents Caf sur leurs pratiques professionnelles, et ce à plusieurs niveaux. Sur certains sites, elle a ouvert les techniciens des prestations à des professionnels hors champ « contentieux » jusqu'alors méconnus, comme les travailleurs sociaux départementaux, les médiateurs familiaux, les délégués aux droits des femmes, les associations d'aide aux victimes... Ainsi, pour cette médiatrice de la Caf 1 : « *On a beaucoup travaillé toutes*

les trois. L. nous a beaucoup aidées par sa casquette de juriste. Elle a fait un cours très simpliste sur la violence, en distinguant bien conflits et violences. On s'est approprié son contenu et on a pu en parler mieux après. Dans mes entretiens d'information, quand je suis confrontée à des situations de violence, désormais je reprends les éléments de L. sur le côté destructeur des violences conjugales pour les enfants ».

Par ailleurs, elle a fait acquérir aux agents de nouvelles connaissances sur les procédures de séparation, les modalités d'exercice de la parentalité, les impacts psychologiques de la séparation sur les enfants... Cela se traduit notamment par une plus grande intégration des aspects psychologiques de la séparation et une meilleure prise en compte des ex conjoints non-allocataires dans les entretiens « séparation ». C'est ce qu'illustre, par exemple, cette assistante sociale de la Caf 1, animatrice des séances : « *Moi, je suis beaucoup plus attentive aujourd'hui sur le fait de scinder la relation conjugale et parentale. Ça m'a repositionnée dans mes entretiens individuels* ».

L'expérimentation a aussi représenté, dans son volet informatif, une opportunité pour les agents d'expérimenter d'autres façons de travailler avec les publics, habituellement reçus de manière individualisée. L'expérimentation a permis de s'extraire d'un cadre d'intervention individuel pour renouer avec l'action collective et travailler dans un cadre plus ouvert, avec d'autres partenaires. Dans certaines caisses, la mise en œuvre du volet informatif a permis de consolider ou de relancer une dynamique d'évolution des modalités de travail en intervention sociale qui associe accompagnement individuel et action collective, voire de donner un nouveau souffle à l'action sociale, collective et partenariale : « *Mes collègues m'ont vraiment beaucoup apporté car en tant que médiatrice, je ne suis pas habituée à la réunion collective. Et au début, je ne me trouvais pas assez humaine. J'ai fait très peu d'information auprès des publics. Je fais de*

l'information du public lors de mes entretiens d'information préalable, mais il y a deux ou trois personnes seulement. J'ai appris à ne pas faire une présentation trop magistrale de la médiation et à y mettre du concret des situations » (Caf 1, médiatrice, animatrice des séances) ; *« On n'avait pas d'autres actions collectives à la Caf, donc cela a permis une remobilisation de mes collègues sur des actions collectives qu'elles ne faisaient plus, et cela a redynamisé les partenariats »* (Caf 2, service social)

Une reconnaissance et une valorisation du rôle de la Caf dans le champ du soutien à la parentalité

L'expérimentation a enfin joué un rôle important sur l'image de la Caf, que ce soit interne (regard des agents sur l'institution) ou en externe (image des partenaires et allocataires). En interne, l'expérimentation a contribué à améliorer la visibilité et la reconnaissance du rôle de la Caf en matière de parentalité et de médiation familiale. En permettant une meilleure compréhension de l'offre des services de médiation (de son contenu, de son fonctionnement), elle a facilité l'orientation des publics vers ces services par le personnel Caf : *« J'ai mieux compris ce qu'un service de médiation peut apporter dans ce genre de situations. Je peux faire le relais d'information du coup. Même si on connaît les partenaires, au quotidien, c'est difficile de savoir comment ils fonctionnent. (...) J'ai été surprise d'apprendre que la première séance de médiation est gratuite. Je ne le savais pas, et maintenant je peux le dire aux allocataires »* (Caf 3, travailleur social présent aux séances)

En externe, l'expérimentation a permis un renforcement et un approfondissement des relations avec certains partenaires, en particulier les MSA, UdaF, CIDFF et les centres sociaux. Cette expérimentation a en effet permis de renforcer l'interconnaissance entre les Caf et leurs partenaires locaux, à travers un double processus. Celui-ci repose, d'une part, sur une modification du regard des agents de la

Caf (travailleurs sociaux et médiateurs familiaux) sur certains partenaires, et notamment ceux dont les cultures professionnelles sont les plus éloignées des leurs, comme les avocats : *« Moi, je suis quand même étonnée de la fibre sociale des avocats, qui sont quand même pointilleux et à l'écoute. Le côté social est pris en compte par les avocats »* (Caf 3, travailleur social participant aux séances)

L'amélioration de l'interconnaissance repose, d'autre part, sur une revalorisation de l'image de la Caf aux yeux de ses partenaires. Les caisses qui ont participé à l'expérimentation indiquent être mieux identifiées dans une offre d'accompagnement tout public, *« non connotée »* socialement, et voir leur rôle désormais davantage reconnu en matière de politique parentalité à l'échelle départementale : *« Les ateliers permettent d'offrir une offre non connotée et généraliste, grand public. On ne met pas en avant la situation précarisée. Ça positionne pour la première fois la Caf dans une offre d'accompagnement qui va vers le public, de manière généraliste et non stigmatisante »* (Caf 3, référente du volet informatif) ; *« Moi je ne connaissais pas trop ce que faisaient les travailleurs sociaux de la Caf. Je trouve ça bien qu'il n'y ait pas que le volet prestations »* (médiatrice, animatrice des séances) ; *« Cela a renforcé l'investissement de la Caf sur le volet parentalité, le partenariat et la complémentarité de ce que l'institution peut nous apporter, et vice versa, au niveau de ce qu'on apporte aux familles : pas juste un service de prestations, mais aussi un accompagnement des familles »* (association de médiation familiale)

Enfin, l'expérimentation a permis de rendre visible, pour les allocataires, le rôle de la Caf en matière de recouvrement des impayés de pension alimentaire, l'opinion publique ayant tendance à penser que seuls les huissiers peuvent remplir cette fonction.

1.2.2 – Les impacts sur les partenaires

Une recrudescence des actes juridiques, à la fois chronophage et allant à l'encontre de la volonté de déjudiciarisation des séparations

Les présidents des tribunaux de grande instance (TGI) associés à l'expérimentation déplorent que la mise en place de la Gipa ait suscité une recrudescence des demandes d'actes juridiques. Ils craignent que l'engorgement des tribunaux et le rallongement des délais d'obtention d'une audience en découlant conduisent à une précarisation des ménages inscrits dans un « parcours séparation », déjà long et complexe. Ils regrettent cette évolution des pratiques des Caf, qui, à leurs yeux, met en péril les efforts visant à déjudiciariser les séparations : *« Statistiquement parlant, 10 à 15 % de saisines par des gens impécunieux sur 600 dossiers de contentieux par an, cela fait 60 dossiers. Cela représente trois audiences bien pleines que les collègues vont devoir ensuite rédiger, alors que l'on manque de juges. (...) On précarise les gens en les faisant passer par la justice car le contentieux familial a doublé, les juges sont saturés, donc on retarde les choses pour les femmes et on les précarise. »* (Président TGI)

Les services de médiation, de leur côté, disent avoir été sollicités par un nombre non négligeable de parents pour obtenir une attestation et permettre le maintien du versement de l'ASF dans l'attente d'une décision de justice. L'absence d'engagement des bénéficiaires dans une véritable démarche de médiation nourrit des interrogations sur le dévoiement de la médiation familiale, exclusivement perçue comme un sas obligatoire pour pouvoir percevoir la prestation : *« J'avais trouvé le dispositif super intéressant au départ. Et ça s'est vite révélé une galère pour nous, car ça ramène beaucoup de monde pour pas grand-chose. Les gens viennent pour récupérer le formulaire d'engagement dans une démarche de médiation, mais ils ne s'en-*

gagent pas vraiment dans la médiation. Ils font juste la première séance pour avoir le document. Dans mon service, j'ai fait cinq médiations pour une quarantaine de dossiers reçus » (association de médiation participant à l'animation des séances).

Enfin, l'expérimentation ne semble pas avoir eu l'impact escompté sur les pratiques des juges aux affaires familiales (JAF) en matière de fixation du montant des pensions alimentaires : l'impact serait peu perceptible chez les juges qui n'avaient pas pour habitude de fixer des petits montants de pension alimentaire avant la mise en place de l'expérimentation²¹. Pour certains acteurs, cette appropriation encore restreinte du dispositif par les Jaf fait écho à la frilosité du ministère de la Justice, qui a peu communiqué sur la Gipa.

Une plus grande interconnaissance partenariale favorisant les pratiques d'orientation des publics et les passerelles

De manière générale, l'expérimentation – notamment les séances collectives d'information – ont favorisé l'interconnaissance entre les partenaires impliqués, qui ont désormais une meilleure vision de leur travail respectif. En découlent des pratiques d'orientation des publics renouvelées, que l'on retrouve dans les différentes institutions impliquées comme le relatent ces trois extraits d'entretiens : *« La réorientation est maintenant systématique avec mes partenaires, et il m'est même arrivé d'accompagner des femmes à la Caf. La médiatrice de l'Udaf nous connaît et nous réoriente aussi des gens, alors qu'avant, non. Même la Caf nous envoie des gens, alors qu'avant, c'était très rare »* (juriste CIDFF) ; *« Ça a resserré les liens avec les avocats, ce qui est toujours un enjeu dans le champ de la médiation. Désormais, ils nous envoient du monde, et nous, on peut également leur amener des personnes. La meilleure connaissance des personnalités favorise l'orientation. Et*

²¹ À noter cependant que les tribunaux et la Caf disposent de peu d'éléments statistiques objectivables pour suivre le montant des pensions fixées.

quand on se croise, on partage beaucoup plus. Avant, dans le cadre d'une médiation, il n'y avait pas de contact des médiateurs avec les avocats. Maintenant, quand une personne nous demande de présenter la médiation à son avocat, on le fait volontiers » (service de médiation participant à l'animation des séances)

Dans son volet informatif, l'expérimentation a également conduit certains partenaires (travailleurs sociaux non spécialisés comme à la MSA, équipements petite enfance, services de soutien à la parentalité...) à engager une réflexion et des échanges sur la prise en charge des problématiques liées à la séparation et/ou à la parentalité. Plusieurs professionnels indiquent en effet avoir réactualisé leurs connaissances sur ces questions, notamment dans le domaine juridique, et fait évoluer leurs pratiques professionnelles au regard de ces nouveaux apports : *« Je me suis rendue compte des questions qui pouvaient être posées par les parents, et du coup ça m'a amenée un peu à réactualiser mes connaissances, à comprendre les nouveaux systèmes familiaux. Cela bouleverse un peu les cadres habituels, par exemple sur l'homoparentalité. Il y a de nouvelles situations que l'on se doit de prendre en compte. Pour approfondir, je vais faire une formation sur les nouvelles fonctions parentales »* (conseillère sociale MSA)

Dans ce contexte, l'expérimentation apparaît comme un outil au service d'une clarification du rôle et des missions de chacun, et d'une meilleure compréhension des complémentarités d'intervention possibles : *« Ça a suscité une réflexion chez les professionnelles. Pour certaines, ça a permis de prendre un certain recul sur la séparation, et aussi de se dire qu'elles ne peuvent pas gérer ses aspects psychologiques, juridiques, sociaux... C'est aussi souvent ce qu'on leur dit "Chacun son rôle". Ce n'est pas à elles de tout prendre en charge. Il faut savoir orienter vers les bons interlocuteurs aussi »* (service d'accueil Petite enfance).

Un investissement néanmoins supérieur aux gains ?

Pour les partenaires mobilisés dans l'animation des séances (médiateurs, avocats, juristes...), l'expérimentation est jugée très intéressante en soi. De leur point de vue en effet, ce volet informatif a rendu possible une visibilisation de l'offre de médiation familiale sur les territoires, et une reconnaissance de sa plus-value par les partenaires et, potentiellement, les bénéficiaires : *« Cela ne m'a pas amené de rendez-vous supplémentaires en médiation, mais ce qui a changé, c'est qu'aujourd'hui on existe ! Pour les gens, nous ne sommes plus des fonctionnaires qui travaillent à l'Udaf, mais nous sommes des « vraies personnes ». On leur montre qu'on travaille entre partenaires et qu'il y a des liens entre nous. Et on leur montre aussi qu'on n'a pas de liens avec le tribunal mais qu'on est là pour les aider, et il y a un regard nouveau et très positif »* (Udaf).

Néanmoins, le surcroît de travail qu'a engendré, pour eux, la mise en œuvre du volet informatif est perçu comme un investissement supérieur aux gains, dans la mesure où il n'a pas été prévu de financements dédiés à l'animation des séances pour le CIDFF et les associations de médiation familiale (contrairement aux avocats, qui ont été rémunérés pour leur intervention) : *« Les associations de médiation ont compris, une fois engagées dans ces ateliers, qu'elles n'auraient pas de subvention complémentaire de la Caf ; elles n'ont pas été très contentes de voir que les avocats étaient rémunérés et pas les médiateurs. Ce qui a posé problème »* (cour d'appel).

En outre, les séances n'ont pas permis aux médiateurs et aux avocats d'élargir leur clientèle, ce qui constituait pourtant un des buts recherchés avec leur inscription dans l'expérimentation.

2 – Évaluation du volet réglementaire

2.1 – Suivi statistique des bénéficiaires du volet réglementaire

Le suivi statistique des bénéficiaires du volet réglementaire de la Gipa repose sur les tables statistiques spécifiques créées dans le cadre de l'expérimentation. Cette section reprend presque intégralement les éléments parus en décembre 2016 dans *l'essentiel* n° 167, « La garantie contre les impayés de pensions alimentaires : un bilan de l'expérimentation (octobre 2014 - mars 2016) » (Lionnet, Thibault, 2016).

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

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

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

Le dispositif expérimental prévoyait le soutien financier des familles monoparentales en

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

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

2.1.2 – Maintenir temporairement l'ASF en cas de reprise de vie conjugale

L'expérimentation a autorisé le maintien des droits à l'ASF en cas de reprise de vie commune avec un nouveau conjoint. Ce maintien était prévu pour une période maximale de six mois et couvrait les deux catégories précitées à l'exception de l'ASF-NR versée aux enfants orphelins ou disposant d'une seule filiation. Il ne nécessitait pas de démarche particulière de la part des familles concernées puisque les Caf versent l'ASF et doivent être informées par les allocataires de leurs changements de situation – cette automaticité évitait donc les situations de non-recours à la mesure de maintien²².

À l'issue de la phase de montée en charge de ce volet, le nombre mensuel d'enfants bénéficiaires a atteint un palier aux alentours de 2 000. Dans les Caf expérimentatrices, seul 0,5 % de l'ensemble des enfants ouvrant un droit à l'ASF bénéficiaient d'une mesure de maintien. De plus, en moyenne, un enfant

22 Il ne faut pas confondre ce point avec les situations de non-recours à l'ASF qui sont le fait de personnes inconnues des organismes prescripteurs ignorant cette aide ou de personnes connaissant l'aide mais n'en faisant pas la demande (voir notamment Mathivet *et al.*, 2014)

était concerné par cette mesure pendant 2,5 mois. Au moment de la généralisation de la Gipa, cette disposition n'a pas été retenue. Les derniers droits afférents se sont éteints en septembre 2016.

2.1.3 – Compléter les pensions alimentaires de faible montant

Un autre aspect de l'expérimentation a été la création d'un nouveau volet de l'ASF dit « complémentaire » (ASF-C). Cette prestation vise à garantir au parent gardien ayant au moins un enfant pour lequel la pension alimentaire due est inférieure au montant de l'ASF, un soutien financier égal à l'ASF en venant compléter la pension versée par l'autre parent. L'ASF-C n'est donc pas une avance et n'implique aucune récupération financière auprès du parent non gardien puisque celui-ci acquitte intégralement sa pension²³.

D'un côté, l'ASF-C présuppose l'existence d'un parent non gardien en capacité de payer une pension : en ce sens, elle est proche l'ASF-R. De l'autre côté, elle s'apparente aussi à de l'ASF-NR pour deux raisons : elle n'est pas associée à une procédure de recouvrement puisque la pension est réglée²⁴ et les ressources du parent non gardien sont probablement relativement faibles pour expliquer le petit montant de pension alimentaire fixée (sans justifier toutefois une qualification de « hors d'état »).

Si la branche Famille qui a eu en charge cette expérimentation couvre au moins 47 % de la population française (Demangeot *et al.*, 2016) et dispose d'informations nombreuses sur les allocataires pour calculer leurs droits, elle n'a pas pu utiliser ses propres fichiers ou ceux d'un partenaire pour identifier avec précision le public éligible à cette mesure. Pour cette raison, la branche Famille a mis en place une

méthodologie visant à approcher ce public en dépit d'une marge d'incertitude réelle. En l'état, l'impact de ces démarches n'est pas quantifiable.

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

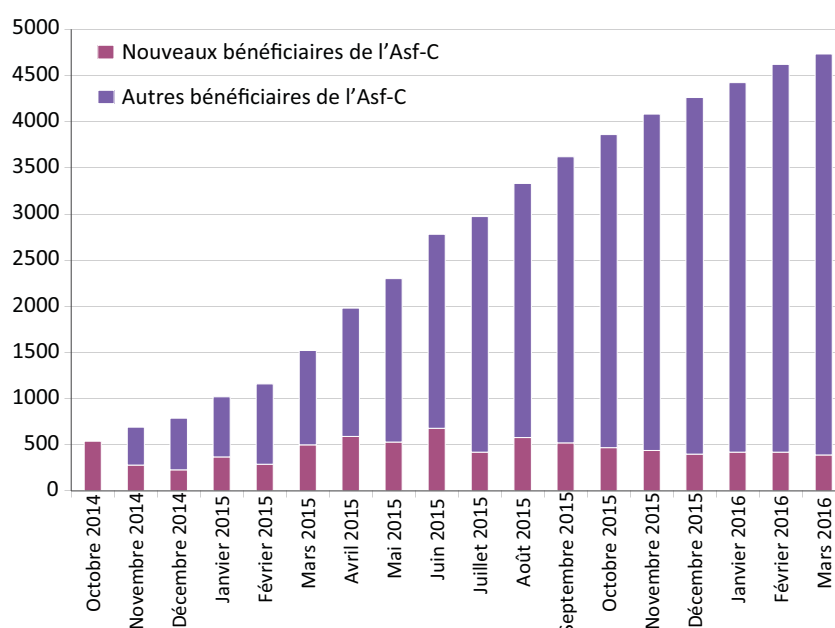
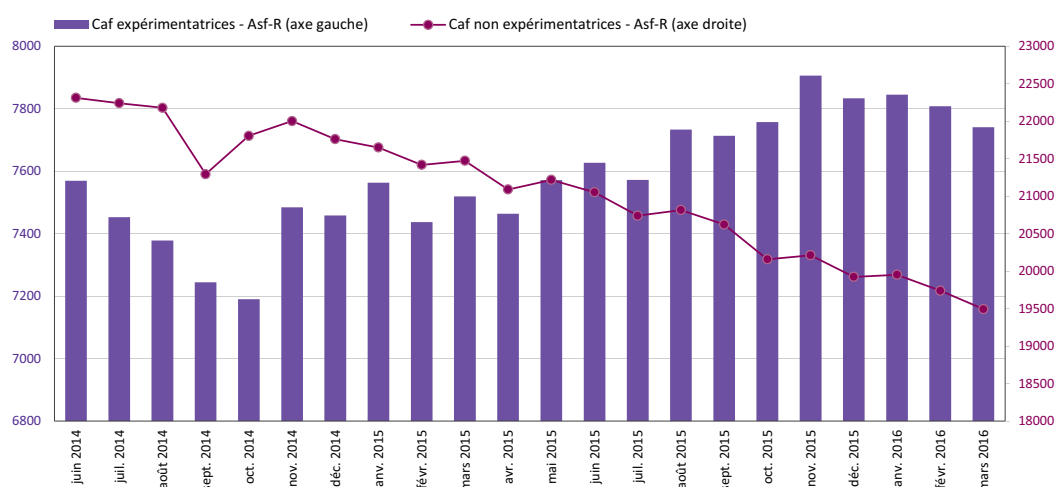
L'analyse des caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires de l'ASF-C indique une proximité avec celles des bénéficiaires d'ASF-R. Au-delà du fait qu'il s'agit presque exclusivement de familles monoparentales dont le parent gardien est une femme (95 % en ASF-C et 97 % en ASF-R), leur répartition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

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

Au cours de l'expérimentation, le nombre de familles ouvrant droit à l'ASF-R a augmenté de 7 % : deux facteurs ont pu jouer sur un meilleur

23 L'ASF-C ne doit pas être confondue avec l'ASF différentielle qui correspond à la différence entre la pension alimentaire due et la pension alimentaire versée par le débiteur dans la limite du montant de l'ASF en vigueur.

24 Pour ouvrir un droit à l'ASF-C, les Caf ont obligation de vérifier que le montant de pension versé est égal au montant de pension due. Il existe un cas où cette vérification ne nécessite pas de démarche de la part de l'allocataire : lorsque la Caf joue le rôle d'intermédiaire entre créancier et débiteur dans une procédure de recouvrement car elle a alors connaissance de ces éléments. Si la pension concernée est de petit montant, la valorisation automatique de l'ASF-C est rendue possible sur le mois considéré.

Graphique 4 ▼ Évolution du nombre de foyers bénéficiaires d'Asf-C d'octobre 2014 à mars 2016**Graphique 5 ▼ Évolution comparée du nombre de foyers bénéficiaires d'un droit payable à l'Asf-R de juin 2014 à mars 2016 selon la participation de la Caf à l'expérimentation du dispositif Gipa**

Source : Cnaf-Dser, fichiers Allnat d'octobre 2014 à mars 2016. Données non consolidées²⁵.
 Champ : Caf expérimentatrices Gipa.

leur recours au volet recouvrable sans qu'il soit possible à ce stade d'identifier le rôle de chacun dans l'évolution observée des bénéficiaires. D'un côté, une des conditions d'ouverture du droit à l'ASF-R a été assouplie : elle concerne la durée de non-paiement de la pension alimentaire qui est passée à un mois au lieu de deux mois consécutifs, ce qui excluait des familles monoparentales du dispositif.

De l'autre côté, en ciblant les situations de séparations récentes et de monoparentalité

avec existence d'une pension alimentaire, les contacts pris par les Caf avec les familles bénéficiaires potentielles de l'ASF ont pu avoir pour conséquence des ouvertures de droit aux autres volets de cette prestation. Notamment, certaines des familles sollicitées pouvaient ne pas être éligibles à l'ASF-C mais avoir connu récemment un incident de paiement pouvant justifier une ouverture de droit à l'ASF-R. Ainsi, sur la période septembre 2014 à mars 2016, le nombre de familles bénéficiaires d'ASF-R diminue de 8 % pour les Caf non expé-

²⁵ Les données consolidées n'étaient pas disponibles lors de la parution de l'*e-ssentiel* n° 167 en décembre 2016.

mentatrices du dispositif Gipa. À l'opposé, le nombre de bénéficiaires d'ASF-R augmente de 7 % pour les 20 Caf expérimentatrices (Graphique 5).

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

2.1.5 – Améliorer la performance du recouvrement des pensions alimentaires

Un des enjeux majeurs de l'expérimentation était d'améliorer le recouvrement des pensions alimentaires au bénéfice des créanciers et des fonds publics en accentuant le recouvrement des avances sur pension et des pensions elles-mêmes. Pour y parvenir, une disposition cen-

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

Sur l'ensemble de la période d'octobre 2014 à mars 2016, on observe une augmentation sensible du nombre mensuel de procédures actives²⁶, sans qu'il soit possible d'en déterminer exactement les raisons (communication autour de l'expérimentation, pratiques locales...). Par ailleurs, l'intérêt du paiement direct de 24 mois semble confirmé par la part croissante que

Tableau 4 ▼ Nombre annuel moyen de procédures actives selon la catégorie entre octobre 2014 et mars 2016 sur l'ensemble des Caf expérimentatrices

Type de procédure	Octobre 2014 / décembre 2014	Janvier 2015 / décembre 2015	Janvier 2016 / mars 2016
Paiement direct	672	2 549	3 640
<i>dont paiement direct 24 mois</i>	204	2 079	3 640
Recouvrement amiable	1 651	2 712	2 907
Saisie sur rémunération type Sav	156	199	178
Total	2480	5 460	6 728

Tableau 5 ▼ Taux de recouvrement à l'échéance des procédures actives dont le paiement direct 24 mois à compter d'octobre 2014 jusqu'à mars 2016 sur le champ des Caf expérimentatrices (en %)

Type de procédure	Octobre 2014 / décembre 2014	Janvier 2015 / décembre 2015	Janvier 2016 / mars 2016
Paiement direct	55	71	67
<i>dont paiement direct 24 mois</i>	78	73	67
Recouvrement amiable	42	49	44
Saisie sur rémunération type Sav	28	36	30
Total	44	61	58

Source : Cnaf-Dser, fichier Nsf. Champ : Caf expérimentatrices Gipa.

²⁶ Une procédure active en M est une procédure donnant lieu à recouvrement au cours du mois M. Cette définition conduit à recenser uniquement les trois catégories de procédures qui comportent un plan de recouvrement échelonné suivi par la Caf : le recouvrement amiable ; le paiement direct ; les saisies sur rémunération par procès-verbal de conciliation. Sont donc exclues trois autres catégories de procédures pour lesquelles le recouvrement est délégué à un tiers (huissier ou Trésor public) sans suivi mensuel : le recouvrement public, les saisies sur rémunération ordonnancées par le tribunal et les saisies par huissier.

représente ce type de procédure (Tableau 4). Cette part était inférieure à 30 % au dernier trimestre 2014 et est supérieure à 50 % au premier trimestre 2016. Sa dynamique est donc plus forte que celle observée pour le nombre total de procédures actives. À compter d'octobre 2015, seules existent les procédures de 24 mois comme procédure de paiement direct. Pour chaque mois de l'expérimentation, la part des procédures recouvrées et le taux de recouvrement du paiement direct à 24 mois sont supérieurs à ceux des autres types de procédures : en 2015, le taux de recouvrement est de 72 % (Tableau 5) en paiement direct à 24 mois, de 49 % en recouvrement amiable et de 38 % pour les saisies sur rémunération. Si l'âge moyen des procédures est susceptible d'en rendre compte pour partie (dans la mesure où il est souvent plus facile de recouvrer une dette en début de période que par la suite), ce résultat demeure tout au long de la période des 18 mois observés et conduit à une amélioration globale du taux de recouvrement observé sur l'ensemble des 20 Caf expérimentatrices : il passe de 43 % en 2014 à 60 % en 2015 et à 59 % pour les trois premiers mois de 2016.

2.2 – Effets sur les bénéficiaires du volet réglementaire

2.2.1 – Un volet réglementaire complexe et difficilement lisible

Les bénéficiaires de la Gipa éprouvent de grandes difficultés à se repérer dans ses différentes dimensions (ASF, ASF-C, recouvrement en paiement direct), et mettent en exergue l'opacité des prestations versées, à leurs yeux renforcée par un manque de communication de la Caf²⁷ :

« Je ne sais pas trop si ce dont je bénéficie c'est l'ASF ou autre chose. J'ai reçu une certaine somme, mais qui n'avait pas toujours le même nom. Je crois qu'ils préfèrent verser l'ASF car le dossier est ouvert, plutôt que de verser le RSA complémentaire. Enfin

c'est mon interprétation... » (Femme, bénéficiaire de l'ASF-C, 55 ans, 1 enfant de 12 ans)

« La Caf ponctionne sur son compte chaque mois en fonction de ses revenus (qui changent tout le temps) et me paye. C'est tellement compliqué que je fais confiance à la Caf. Mais je n'y comprends rien, je suis totalement perdu dans les sommes depuis un an et demi ! » (Homme bénéficiaire ASF-C + recouvrement, 41 ans, 4 enfants)

Ils déplorent également des lourdeurs administratives et des délais de versement susceptibles de fragiliser davantage leur situation et tendre leurs relations avec la Caf : *« C'est un parcours du combattant, il faut un certificat de non-appel du jugement datant de trois mois, une copie intégrale du jugement avec la dernière page... Il faut plein de pièces, il manque toujours quelque chose, on n'est jamais dans les clous. Et les délais de traitement sont longs. Faut pas se prendre pour un huissier ! J'étais la victime. Et quand on est victime on a besoin d'un traitement différent. Il y a des gens à la Caf qui ne sont pas très diplomates, qui froissent, n'ont pas les bons mots... Le service contentieux ne doit pas être là uniquement pour taper sur les doigts ! »* (Homme, bénéficiaire ASF-C + recouvrement, 41 ans, 4 enfants)

De leur côté, les agents de la Caf indiquent que le renforcement des procédures de recouvrement forcé peut très lourdement impacter la situation financière du débiteur, et ainsi participer d'une détérioration de ses rapports avec le/la créancier/ière, du fait de retenues plus importantes dans le cadre des procédures de recouvrement. Les entretiens réalisés avec les créanciers/ières montrent à cet égard que la crainte de la réaction des débiteurs peut les pousser à retarder le lancement d'une procédure de recouvrement : *« Mon ex-mari me verse la pension de façon aléatoire. Je n'ai pas lancé de procédure... Pendant certaines périodes, j'avais peur d'en-*

27 Comme la section 1.2 (et la section 4), cette section reprend une partie du rapport remis par Fors – Recherche sociale dans le cadre du marché lancé par la Cnaf.

venimer les choses avec lui » (Femme bénéficiaire de l'ASF-C, 55 ans, 1 enfant de 12 ans)

Cette difficulté à se repérer dans les différents volets de l'expérimentation peut engendrer un décalage entre la demande formulée par les allocataires (ASF-C) et la procédure effectivement mise en place par la Caf (recouvrement forcé auprès de l'ex-conjoint), et avoir des conséquences négatives sur l'exercice de la coparentalité : *« Moi, dans le courrier, on me parlait d'une ASF différentielle et c'était indiqué que ce complément ne serait pas récupéré auprès de l'autre parent, qu'il ne serait pas embêté. Cette phrase m'avait mis en confiance. Ma pension était à l'époque de 65 €, je voulais bénéficier de la différence avec le montant de l'ASF. Mais la Caf m'a versée 752 euros. Elle a fait une procédure Gipa, alors que je n'avais rien demandé ! Mon conjoint a cessé de voir ma fille suite à ça. Que j'ose demander plus d'argent pour lui était inadmissible. J'ai tout de suite fait un courrier à la Caf, que j'ai aussi transmis à mon ex, en disant que je refusais toute ASF. Mais le mal était fait, mon conjoint a arrêté de payer la moitié de certaines dépenses (permis de conduire, lunettes, voyages scolaires...) et ne voit plus sa fille... »* (Femme, bénéficiaire AFS-C + recouvrement, 49 ans, 3 enfants de 25, 23 et 17 ans)

2.2.2 - Des bénéfices significatifs sur les plans financier et moral

La mise en œuvre de la Gipa a néanmoins de nombreux impacts positifs sur les bénéficiaires. Tout d'abord, la nouvelle prestation ASF-C représente un complément financier non négligeable, qui se trouve en général affecté par les ménages à trois principaux postes de leur budget : l'alimentation, l'habillement et les chaussures des enfants, la scolarité et/ou les loisirs de ces derniers. L'aménagement de la procédure de paiement direct est également plébiscité par les allocataires qui en bénéficient. Ces derniers apprécient la stabilité et la sécurité apportée par

cette procédure, qui leur offre une meilleure visibilité de leurs recettes mensuelles disponibles et facilite ainsi la gestion de leur budget.

« C'est un complément de ressources. Ça aide sur l'alimentation. On est quatre, les enfants sont grands et ils mangent plus. La grande aime les fruits frais, les deux plus jeunes sont de gros consommateurs de laitage. On se permet de manger une petite pièce de bœuf dans le mois, ce qu'on n'aurait pas fait avant » (Femme, bénéficiaire de l'ASF-C, 37 ans, 3 enfants de 16 et 11 ans)

« On sait que c'est régulier, on est sûr de ne pas avoir de failles, de ne pas monter puis descendre au fin fond du gouffre. Je sais que je peux compter sur 160 euros par mois. Ce n'est pas un extra. Financièrement, ça fait du bien. Surtout quand il y a des factures, des régulations de charges EDF ou gaz... » (Femme, bénéficiaire de l'ASF-C + recouvrement, 42 ans, 2 enfants de 14 et 13 ans, 1 enfant de 3 ans d'une nouvelle union)

À cet égard, l'expérimentation remplit entièrement son rôle, constituant un « filet de sécurité » pour les familles monoparentales et les familles à faibles ressources. L'impact économique apparaît en revanche quasiment nul dans le cas particulier des bénéficiaires du RSA.

Par-delà cette sérénité financière, les bénéficiaires évoquent l'apaisement moral permis par ce dispositif, la Caf prenant le relais dans la sollicitation de l'ex-conjoint et permettant une reconnaissance de leurs droits et de ceux de leur(s) enfant(s).

« Franchement, c'est un bon truc. Ça nous évite de rentrer en contact avec la personne quand il n'y a plus de moyens d'avoir des conversations avec elle... La Caf fait les démarches nécessaires à notre place... au lieu des avocats et des procédures sans fin » (Femme, bénéficiaire de l'ASF-C + recouvrement, 42 ans, 2 enfants de 14 et 13 ans, 1 enfant de 3 ans d'une nouvelle union)

« Le père de mes enfants me verse enfin la pension fixée par jugement. Sans la Caf, il n'aurait pas payé. Il n'était pas content, au début, mais c'est un dû qui est fixé par la loi. C'est plus juste que ce soit lui qui paie que la Caf, c'est-à-dire la collectivité » (Femme, 3 enfants, séparée en 2012)

Sur le versant moral, le volet informatif joue, lui aussi, un rôle tout à fait fondamental. Les participants ont en effet unanimement salué l'impact considérable des séances en termes d'apaisement psychologique et de reprise de confiance en soi, lié à la prise de conscience de la non-singularité de leur situation, au soutien moral apporté par les animateurs (jugés à la fois objectifs et bienveillants) et les pairs, à l'accès à une information précise et fiable, qui rassure sur le fait d'être « dans son droit ». Les trois extraits d'entretiens illustrent, successivement, ces trois aspects.

« C'est bien de relativiser et de s'ouvrir un peu. On est toutes là pour voir si c'est un peu dur partout ou que pour soi. Il y a des choses encore pires que ma situation. L'expérience des autres... vraiment, j'étais peinée pour elles. Moi, au final, c'est du pipi de chat. Certaines vivaient sous le même toit que leur conjoint, alors qu'ils étaient séparés depuis 6 mois ! C'est une grande claque cette séance. Mais une bonne claque ! C'est très positif » (Femme, 30 ans, 1 enfant de 5 ans, séparée en juin 2015)

« Le fait de discuter aussi, ça fait du bien. On a l'impression qu'on n'est pas abandonnée. Psychologiquement, ça m'a aidée, ça m'a donné de la force » (Femme, 52 ans, 2 enfants de 15 et 10 ans, en réflexion sur une possible séparation)

« Cela m'a beaucoup remotivée aussi. Je me suis dit 'finalement, je n'ai pas tort'. Pour mon ex, j'étais une mule, une bonne à rien. Finalement, on apprend des choses que l'on semble connaître mais sans savoir qu'elles sont vraies... J'ai repris confiance en moi et j'ai repris du poil de la bête » (Femme, 48 ans, 1 enfant)

2.2.3 - Une amélioration du recours aux droits

Dans la continuité de ce dernier point (réassurance dans le fait d'être « dans son droit »), l'expérimentation a permis une meilleure connaissance des prestations et services existants, et une amélioration du recours aux droits. Cela tient en partie à l'ouverture de droits à l'ASF pour un grand nombre de personnes contactées dans le cadre de l'expérimentation mais non éligibles à l'ASF-C. Le travail des animateurs et animatrices des séances d'information « Être parent après la séparation » a contribué au recours réel aux services proposés par les Caf, même s'il reste difficile à quantifier, parce qu'il participe à la déconstruction des *a priori* des participants concernant le recours à certains types d'aide et d'accompagnement (et notamment l'offre de travail social de la Caf et la médiation). C'est ce qu'illustrent les propos de deux mères ayant participé à une séance collective, quelques mois auparavant :

« Au départ, je n'étais pas trop pour aller voir un avocat, un médiateur... je me disais que ce n'était pas la peine d'aller mettre des sous dans ces trucs-là. Après la séance, j'ai pris contact avec une médiatrice et on suit une médiation » (femme, 48 ans, 1 enfant)

« On nous a présenté les allocations auxquelles on avait droit en étant séparé, et que c'était les mêmes droits pour les deux parents ; moi je pensais que c'était que l'un des deux. J'ai fait une demande d'aide au logement ; je pensais que je n'avais pas le droit. Je pense que sans ça, je n'aurais même pas déménagé. Maintenant, j'ai mon appartement avec mes deux enfants » (femme, 2 enfants)

3 – Évaluation du volet social

3.1 – Profil des participants

3.1.1 – Caractéristiques sociodémographiques

L'audience des séances²⁸ est assez féminine puisque quatre cinquièmes des personnes directement concernées sont des femmes. Cependant, les hommes sont particulièrement présents à ces séances sur l'île de La Réunion, où ils ont composé 38 % des parents assistant aux séances, de même qu'aux séances ayant eu lieu le matin (35 % des parents sont des hommes) ou le mercredi (37 %). Ces trois constats sont toutefois probablement liés, les séances étant toutes organisées le matin sur l'île, et deux des cinq séances s'étant tenues le mercredi.

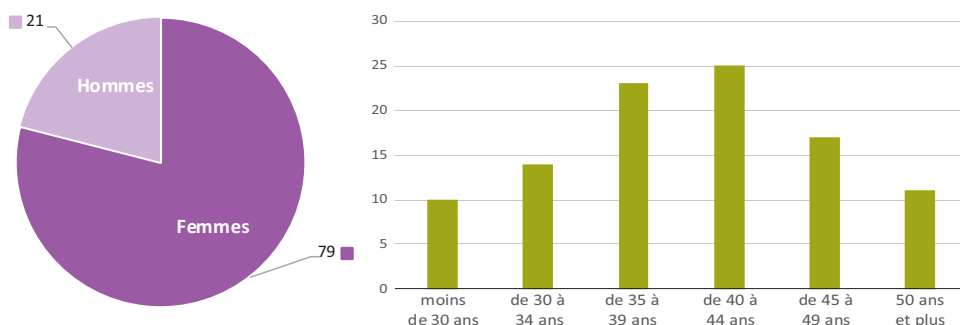
Âgés de 23 à 62 ans, les participants ont en moyenne 40 ans. Cet âge constitue également la médiane, qui départage la population par moitié. Les hommes sont plus souvent que les femmes âgés de 50 ans et plus. Les participants les plus âgés sont plus fréquemment venus aux séances organisées en matinée tandis que les personnes âgées de 40 à 45 ans sont davantage que les autres allés à des séances en soirées et celles âgées de 30 à 35 ans à des séances commençant au cours de l'après-midi.

Parmi les personnes directement concernées présentes aux séances d'information, les actifs en emploi sont deux fois plus nombreux que

les actifs sans emploi (respectivement 59 % et 29 %). Les inactifs, principalement des parents au foyer, composant le reste de l'assistance. Le statut d'activité des participants varie significativement selon leur âge, leur sexe, le fait d'être allocataire ou non et le moment auquel la séance est organisée. Ainsi, les participants les plus jeunes (moins de 30 ans) ou les plus âgés (50 ans et plus) et les participants à des séances du matin sont plus souvent inactifs que les autres. Les personnes âgées de moins de 30 ans et les allocataires (Caf ou MSA) sont plus souvent actifs sans emploi. Enfin, les personnes âgées de 35 à 40 ans, les hommes, les non-allocataires sont plus fréquemment actifs en emploi, ce qui explique sans doute qu'on les rencontre davantage parmi les participants aux séances organisées en soirée.

Quel que soit leur statut d'activité²⁹, un tiers des participants exercent (ou ont exercé) une profession intermédiaire, un autre tiers en tant qu'employé. Le tiers restant se répartit dans les mêmes proportions entre les ouvriers et les cadres et professions intellectuelles supérieures. Les hommes sont plus souvent artisans / commerçants / chefs d'entreprise, cadres / professions intellectuelles supérieures ou ouvriers que les femmes qui, de leur côté, sont plus fréquemment employées qu'eux.

Graphique 6 ▼ Sexe et âge des participants (en %)

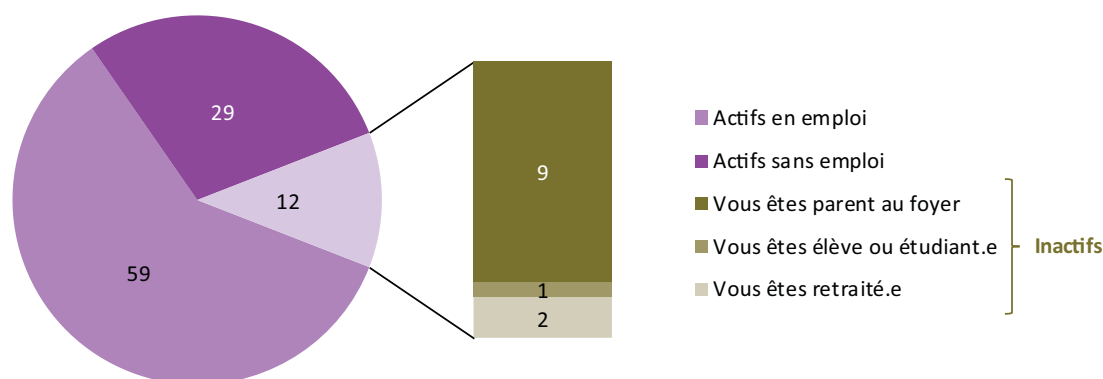


Source : Cnaf - DSER - enquête auprès des participants aux séances d'informations.

28 La section 3 repose sur l'exploitation par la DSER du questionnaire de réception rempli en mode autoadministré assisté à l'issue des séances d'information collective.

29 Le questionnaire demande l'intitulé de la profession exercée (actuellement ou antérieurement), celle-ci étant ensuite recodée selon la nomenclature des professions et catégories sociales (PCS). Les personnes inactives ou sans emploi n'ont toutefois pas systématiquement répondu à la question, générant ainsi 16 % de non réponse à cette question (dont le total de non-réponse est de 22 %). La constitution d'une variable de milieu social à partir de la PCS et du diplôme permet de résorber le manque d'information relative à la position sociale des participants (les non-réponses étant alors inférieures à 3 %).

Graphique 7 ▼ Situation face à l'emploi (en %)



Source : Cnaf - DSER - enquête auprès des participants aux séances d'informations.

Le diplôme constitue une troisième manière d'approcher le statut social des individus. Dans le prolongement de ce qui précède, un peu plus du tiers des participants aux séances ne possèdent aucun diplôme ou un diplôme inférieur au baccalauréat (ou brevets professionnels). Plus de 40 % ont suivi des études supérieures, principalement dans les diplômes de premier cycle.

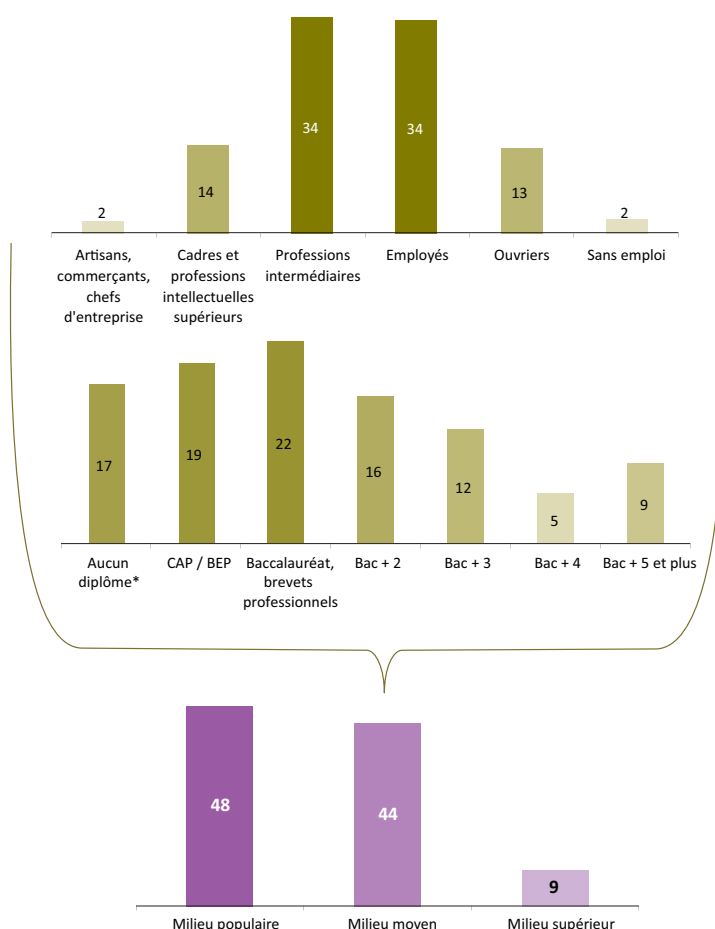
Afin de rendre compte du milieu social des participants au plus près, une variable *ad hoc* a été créée. Ainsi, le milieu social est-il défini en croisant le niveau de certification des participants et la profession qu'ils exercent. Les diplômes cliquants sont « bac+2 » et « bac+5 ». Concernant les professions, un premier groupe réunit les employés et les ouvriers ; un deuxième regroupe les artisans, commerçants, les professions intermédiaires et les cadres et professions intellectuelles supérieures. De la sorte, quatre groupes se dessinent : milieu populaire, milieu moyen inférieur, milieu moyen supérieur, milieu supérieur³⁰. Compte tenu des effectifs, les deux couches des milieux moyens ne sont finalement pas distinguées. Ainsi, 48 % des participants appartiennent au milieu populaire, 44 % au milieu moyen et 9 % au milieu supérieur.

3.1.2 – Situation familiale

Globalement, avant la séparation, la moitié des parents étaient mariés, un tiers vivaient en union libre, les autres ayant contractés un pacte civil de solidarité. La situation conjugale

antérieure varie principalement en fonction de l'âge des participants, et n'a probablement rien de spécifique : les personnes âgées de moins de 30 ans étaient plus souvent en union libre que les autres (68 %), celles âgées

Graphique 8 ▼ Profession, diplôme et milieu social (en %)



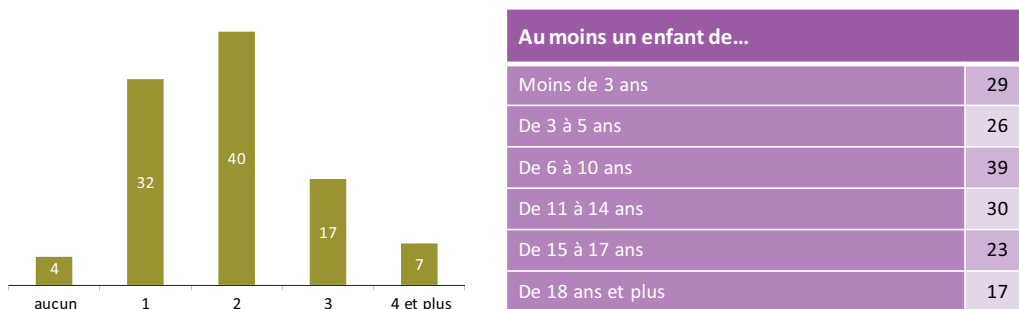
Source : Cnaf - DSER - enquête auprès des participants aux séances d'informations.

30 Le cas échéant, le milieu social est défini à partir de la seule information disponible.

Tableau 6 ▼ Situation conjugale antérieure et actuelle par rapport à la séparation (en %)

Situation conjugale avant la séparation		Actuellement, vous êtes...	
Mariés	51	En cours de réflexion pour vous séparer, divorcer	10
Pacsés	11	En cours de séparation, en instance de divorce	31
En couple, ni mariés ni pacsés	36	Déjà séparé.e, divorcé.e	59
Vous n'étiez pas en couple	2		

Source : Cnaf - DSER - enquête auprès des participants aux séances d'informations.

Graphique 9 ▼ Nombre total d'enfant et part tranche d'âge (en %)

Source : Cnaf - DSER - enquête auprès des participants aux séances d'informations.
Lecture : 32 % des participants venus à titre personnel ont un enfant (graphique).
Parmi les participants avec enfants, 29 % ont (au moins) un enfant de moins de trois ans.

de 30 à 34 ans plus fréquemment pacsées (24 %) et celles âgées de 40 à 45 ans étaient davantage mariées (71 %). Au moment où ils assistent aux séances, ils sont encore majoritairement seuls, 18 % vivant en couple, ce qui plus souvent le cas des actifs (22 % d'entre eux vivent en couple), des hommes (28 %), des personnes ayant un diplôme sanctionnant cinq années d'études (35 %).

Comme on l'a vu dans la mise en œuvre des séances, les Caf se sont assez largement basées sur les requêtes du volet réglementaire pour informer les allocataires concernés par une séparation de l'existence des séances d'information. C'est ce qui explique que 88 % d'entre eux sont allocataires, presque exclusivement de la Caf (2 % des participants allocataires émergent au régime agricole). C'est aussi sans doute en grande partie ce qui explique que 60 % des parents participant aux séances soient déjà séparés ou divorcés – situation qu'ils ont déclarée à leur caisse. Trois parents sur dix sont en instance de divorce ou en cours de séparation, c'est-à-dire en cours de processus, et l'on peut penser que cela jouera sur les motifs de leur venue et sur leurs attentes, peut-être davantage tournée

vers la recherche d'informations sur l'organisation ou les procédures. Bien qu'impossible à contacter à partir des fichiers administratifs, 10 % des parents assistant aux séances sont en cours de réflexion quant à une séparation ou un divorce. Leur présence témoigne des campagnes de communication et des relais d'information effectués par les Caf ou leurs partenaires institutionnels.

Entre la nature des fichiers d'allocataires, le thème des séances et le mode d'information, il n'est guère surprenant qu'aussi peu de participants venus à titre individuel et directement concernés n'aient pas d'enfant (4 % sont dans ce cas). L'âge des enfants varie à la mesure de l'âge des participants. Ainsi, 30 % d'entre eux ont au moins un enfant de moins de trois ans ou un enfant âgé de 11 à 14 ans. Ils sont un peu plus nombreux à avoir des enfants de 6 à 10 ans et un peu moins nombreux à avoir au moins un enfant en âge d'aller au lycée (23 % de 15 à 17 ans, 17 % d'enfant de 18 ans et plus). Les trois quarts des parents (73 %) ont au moins un enfant de moins de 11 ans, ce qui peut laisser envisager des besoins de mode de garde le temps des séances.

3.2 – Conditions de participation à la séance

Les deux tiers des participants venus à titre personnel ont été informés de l'existence des séances d'information par leur Caf ou leur MSA. Celle-ci utilise presque toujours un seul mode de contact avec les allocataires (85 % des participants informés par leur caisse), courrier, SMS et courriel étant considérés ici comme ne formant qu'un seul mode. Un quart des participants indiquent avoir été informés par d'autres professionnels, au premier rang desquels les travailleurs sociaux ou médiateurs familiaux, suivis de ceux du monde juridique ou judiciaire (respectivement 10 % et 8 % des participants directement concernés par les séances). C'est alors le bouche-à-oreille et les dépliants qui sont privilégiés. Les parents se situent aussi davantage en amont de la séparation dans ce cas (18 % des parents informés par des professionnels contre 7 % de ceux qui l'ont été par leur Caf ou leur MSA).

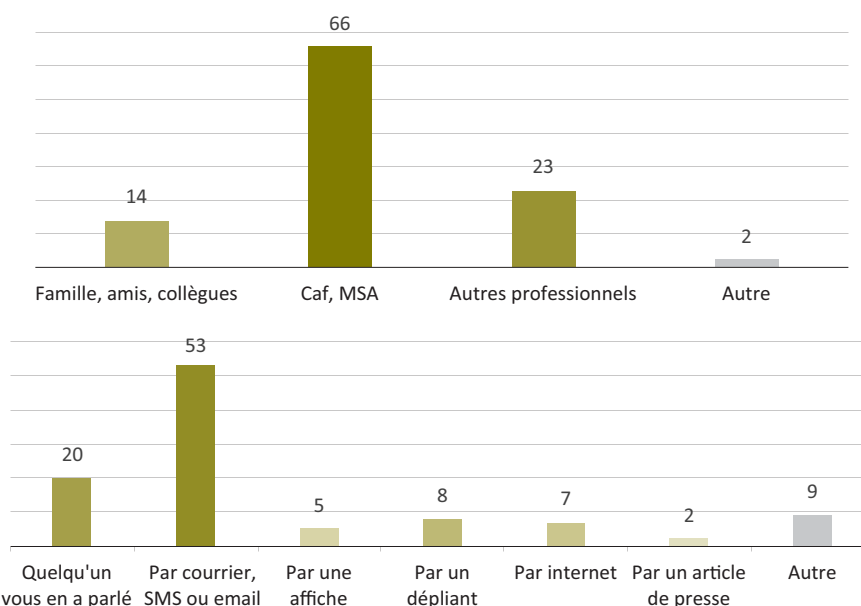
Les femmes sont bien plus souvent informées par leur Caf ou MSA que les hommes (70 % et 51 %), mais elles sont également bien plus souvent allocataires, et donc connues des fichiers administratifs. À l'inverse, c'est bien plus le bouche-à-oreille qui a conduit les hommes et les non-allocataires (un tiers d'entre eux) à participer aux séances d'information. Il s'agit alors aussi souvent des proches ou des collègues que des professionnels.

Un quart des participants directement concernés par les séances sont venus accompagnés de quelqu'un. C'est plus souvent le cas des personnes de moins de trente ans (44 %), des personnes informées par le bouche-à-oreille (40 %), des personnes vivant actuellement

en couple (38 %) ou encore des hommes (33 %). Parmi les personnes venues accompagnées, 24 % l'ont fait avec leurs enfants (plus fréquemment pour les inactifs que pour les actifs en emploi ou non – 33 %, 8 % et 4 % – et pour les personnes vivant sans conjoint – 36 % contre 4 % des personnes vivant en couple), 22 % en couple (c'est plus souvent le cas des hommes que des femmes, 50 % et 10 %, des actifs en emploi et des personnes vivant actuellement en couple – respectivement 34 % et 70 % sont venues accompagnées de leur conjoint) et 16 % sont venus avec leur ex-conjoint (42 % des non-allocataires pour 10 % des allocataires). Une personne sur dix accompagnées l'a été par des amis ou des collègues (16 % des femmes, aucun homme).

De la recherche de renseignements pratiques à la volonté de mieux comprendre les réactions des uns ou des autres, les motivations pour assister à la séance d'information peuvent être assez variées. Les participants étaient invités à en retenir deux au maximum parmi une liste de onze raisons de venir. La plus fréquemment évoquée est l'envie de mieux comprendre les sentiments et les réactions des enfants (42 %), suivi de la recherche d'informations sur les procédures et les

Graphique 10 ▼ Source et modes d'informations (en %)



Source : Cnaf - DSER - enquête auprès des participants aux séances d'informations.

Tableau 7 ▼ Venir seul ou accompagné (en %)

Venu seul	75
Venu accompagné	25
avec votre conjoint-e actuel-le	22
avec votre ex-conjoint-e	16
avec vos enfants	24
avec des parents, frères, sœurs	10
avec des amis, collègues	11
avec une connaissance dans la même situation	9
avec un-e assistant-e social-e	1
autre	5

Source : Cnaf - DSER - enquête auprès des participants aux séances d'informations.

démarches liées à la séparation (30 %) et de moyens d'organiser la vie quotidienne (27 %). Les autres motivations sont retenues par 10 % à 14 % des participants. À un niveau plus agrégé, 57 % des parents indiquent souhaiter obtenir des informations (juridiques ou pratiques) et 53 % mentionnent l'obtention de clés pour mieux comprendre soi-même ou autrui.

Les personnes venues seules mentionnent plus fréquemment que les autres une motivation liée à la meilleure compréhension d'elles-mêmes ou d'autrui (57 % contre 45 %), ainsi que les actifs en emploi (61 %, contre 47 % des actifs sans emploi et 37 % des inactifs) ou encore des titulaires d'une licence ou d'un diplôme équivalent (73 %, pour 60 % des personnes possédant un diplôme lui étant supérieur, 50 % d'un diplôme inférieur et 40 % des personnes n'ayant aucun diplôme). Retenir cette motivation n'apparaît pas significativement varier selon la PCS ou le milieu social des parents, bien que ces variables soient liées au diplôme et au statut d'activité.

Indiquer être venu pour obtenir des renseignements sur les pensions alimentaires ou sur les procédures, sur les services à proximité ou pour obtenir des contacts varie assez peu

selon les caractéristiques sociodémographiques des parents. Ainsi, seuls les bacheliers se distinguent des autres, en invoquant davantage une « motivation informationnelle » (66 % d'entre eux le font). Le point le plus saillant reste que les personnes en cours de réflexion quant à une éventuelle séparation évoquent bien plus souvent que les autres cette motivation (74 % contre 54 % des personnes en cours ou au terme de ce processus).

3.3 – Appréciation de la séance

L'appréciation des séances d'information par les participants repose sur un faisceau d'indicateurs³¹, explorant les conditions d'accueil et l'atmosphère dans la salle, les présentations et le contenu des interventions, le déroulement des séances et les supports de communication, l'état d'esprit dans lequel les participants repartent, etc. Au total, c'est sur près de 40 éléments que les participants sont amenés à exprimer ce qu'ils pensent des séances.

3.3.1 – Appréciation des conditions d'accueil

Les conditions d'accueil recouvrent le moment auquel les séances ont eu lieu (jour, horaire et durée), la logistique autour des séances (le lieu lui-même, la salle, l'accueil sur place) et sur les participants (nombre de personnes lors de la séance, composition du groupe). Pour chacun de ses éléments, les participants sont invités à se positionner sur une échelle à quatre positions, allant de « vraiment bien » à « totalement raté ».

L'impression globale³² est une appréciation positive, les trois quarts des participants étant plutôt satisfaits (73 %) ou totalement satisfaits

31 Le questionnaire s'inspire en cela d'études antérieures sur la réception d'exposition temporaire ou de collections permanentes en sociologie de la culture (Céroux, 2009a ; Céroux, 2009b ; Eidelman, Roustan, 2007).

32 L'appréciation globale est une variable créée à partir des réponses pour chaque critère d'appréciation détaillée : deux points ont été attribués lorsque les parents jugent un élément vraiment bien, un point lorsqu'il est pas mal, moins un lorsqu'il est tout juste correct et moins deux lorsqu'il est totalement raté à leurs yeux. Les individus sont alors considérés comme totalement satisfaits lorsque leur score est maximal (6 points par exemple par rapport au moment), plutôt satisfaits lorsque le score est moins élevé tout en restant supérieur à 0. La même logique s'applique pour l'insatisfaction, avec des scores négatifs. Les parents participants aux séances dont le score est nul n'ont pas exprimé d'opinion ou ont exprimé des avis contrastés sur les différents critères.

Tableau 8 ▼ Raisons pour lesquelles les participants sont venus (en %)

Informations ou connaissances	Avoir des renseignements sur la pension alimentaire	14
	Obtenir des contacts (avocats, médiateurs, etc.)	13
	Connaître les services autour de chez vous	12
	Connaître les procédures, les démarches liées à la séparation	30
		57
Organisation et résidence des enfants	Organiser votre vie quotidienne après la séparation	27
	Réfléchir à la résidence des enfants	6
		32
Meilleure compréhension de soi ou d'autrui	Mieux comprendre les sentiments et réactions de votre enfant	42
	Mieux comprendre vos sentiments et vos réactions	13
	Mieux comprendre les sentiments et réactions de l'autre parent	10
		53
Partager, discuter, échanger avec d'autres parents		13
Rien de particulier		2
Autre		1

Par rapport à l'idée que vous vous faisiez de cette séance d'information avant de venir, diriez-vous que

	Nb	
Non réponse	15	3 %
vous êtes agréablement surpris.e	123	26 %
cela correspond à vos attentes	313	66 %
vous êtes déçu.e	20	4 %
Total	471	

Source : Cnaf-DSER – enquête auprès des participants aux séances d'informations

Note : Les participants pouvaient retenir deux réponses au maximum. Lecture : 14 % des participants indiquent être venus pour avoir des renseignements sur la pension ; ils sont 57 % à mentionner au moins l'un des quatre motifs liés aux informations et connaissances.

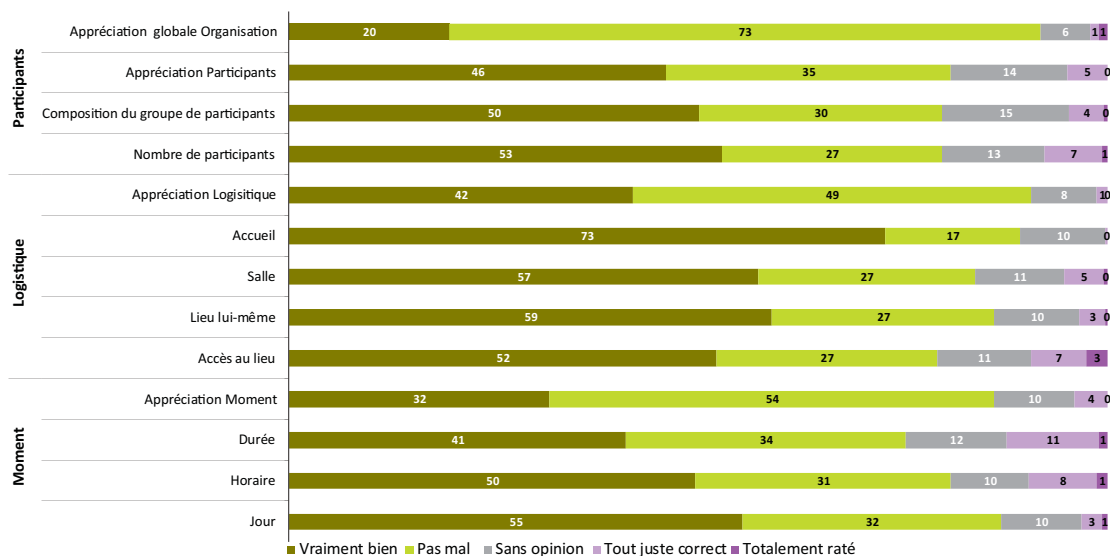
(20 %) des conditions d'accueil considérées dans leur ensemble. À un niveau plus détaillé, c'est l'accueil proprement dit que les parents apprécient le plus, les trois quarts le trouvant vraiment bien. Les points de moindre satisfaction sont la durée des séances (12 % d'insatisfaction) et le nombre de participants et les horaires (8 %). L'opinion des participants ne change pas significativement selon leurs caractéristiques sociodémographiques, à ceci près que les actifs sans emploi s'expriment moins souvent que les autres sur ces questions. Exceptée la durée des séances, fixée à deux heures, tous les éléments pris en compte varient d'une séance à l'autre, d'un lieu à l'autre, d'une Caf à l'autre. Pourtant, même si l'appréciation est plus sensible aux conditions des séances, cela porte sur peu de critères. Ainsi, les horaires sont bien plus souvent estimés « tout juste correct » (60 %) lorsque les séances d'information ont lieu le midi, et davantage « pas mal » (39 %) lorsqu'elles se déroulent dans l'après-midi. De plus, le nombre de participants apparaît plus fréquemment « tout juste correct » (29 %) et moins souvent « vraiment bien » (39 %) lorsque les séances ont eu lieu le samedi ; c'est alors sans doute un groupe trop petit qui est souligné pour ces séances qui ont, dans deux cas sur trois,

réunis moins de cinq personnes.

Le climat dans la salle s'inscrit également au rang de l'appréciation des conditions d'accueil. Il est perçu comme agréable par 71 % des parents, et correct pour 28 %. L'opinion des parents à cet égard ne varie pas non plus selon leurs caractéristiques sociodémographiques, et renvoie davantage à d'autres critères d'appréciation des séances. Les parents trouvant le climat correct expriment également une opinion plus réservée quant aux autres éléments d'accueil : ils estiment plus fréquemment que le jour, la facilité d'accès au lieu, la salle, l'accueil sur place, le nombre de participants et la composition du groupe sont « pas mal », l'horaire « tout juste correct ».

3.3.2 – Appréciation du contenu informatif

Les séances « Être parent après la séparation » sont des séances d'information et les parents sont principalement dans l'attente de connaissances ; l'appréciation quant au contenu délivré revêt donc une importance particulière.

Graphique 11 ▼ Appréciation globale et détaillée des séances par les participants (en %)

Source : Cnaf - DSER - enquête auprès des participants aux séances d'informations.

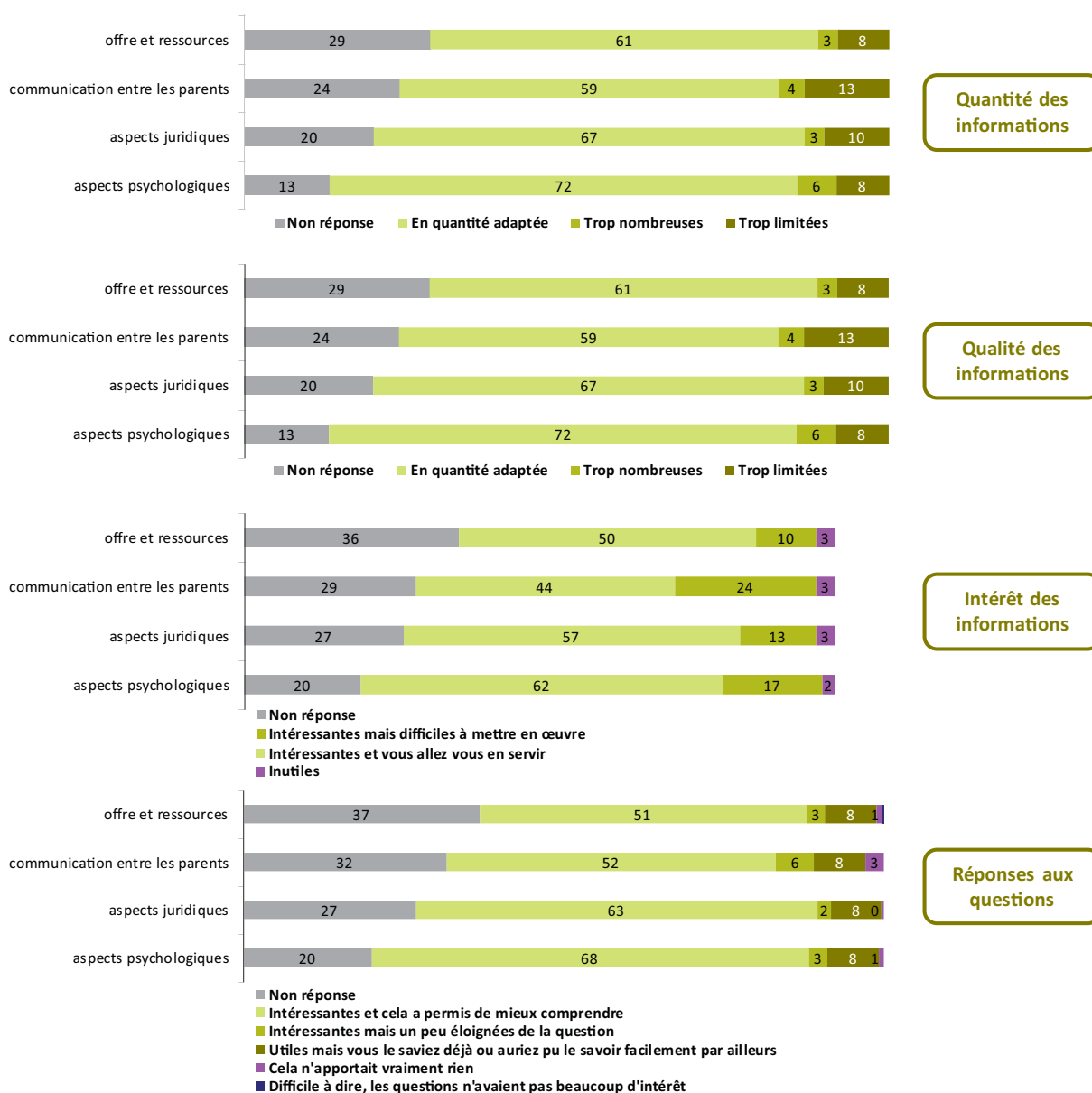
Les critères de jugement portent ici sur la quantité, la qualité et l'intérêt des informations apportées, ainsi que sur les réponses apportées lors des échanges entre les intervenants et l'assistance. Chacun de ces points est abordé pour les quatre séquences des présentations : aspects psychologiques, aspects juridiques, communication entre les parents, offres et ressources locales. Les participants sont également invités à exprimer un avis plus général sur les supports visuels utilisés, sur les documents mis à disposition et sur les échanges.

Quel que soit le critère d'appréciation, les parents se prononcent moins lorsqu'il s'agit d'évaluer la présentation des offres et des ressources locales (autour d'un tiers de non réponse), sans doute en partie parce que la présentation en séance s'accompagne de la remise de documents dont ils n'ont pas encore pris connaissance au moment de remplir le questionnaire. On peut aussi lire l'intérêt important des parents pour les aspects psychologiques et juridiques dans la part plus mesurée, bien qu'elle reste assez élevée, de non réponse concernant ces deux séquences des séances d'information. Si cette hypothèse est risquée, elle ne paraît pas déconnectée des attentes exprimées à l'égard des séances. Si l'on ne tient compte que des avis exprimés, l'appréciation varie relativement peu selon les

caractéristiques sociodémographiques des parents.

On notera toutefois que plus les participants sont diplômés, plus ils trouvent la quantité d'informations juridiques trop limitée. Les parents n'étant pas allocataires trouvent plus souvent que les autres les informations sur les aspects psychologiques trop nombreuses (15 %, contre 6 %) tandis que les informations portant sur les offres et les ressources locales leur semblent deux fois plus souvent faciles à comprendre mais un peu basiques (32 % contre 16 %). Les parents déjà séparés ou divorcés auraient plus souvent aimé avoir davantage d'informations sur les offres et les ressources locales que les parents en cours de réflexion et plus encore que les parents en cours de processus (respectivement 15 %, 11 % et 3 % des avis exprimés). Cette opinion s'explique peut-être parce qu'ils estiment moins souvent pouvoir s'en servir que les parents en cours de réflexion (respectivement 73 % et 80 %), les parents en cours de séparation ou de divorce étant ceux pour lesquels ces informations apparaissent le plus mobilisables (90 % d'entre eux). Les femmes pensent également plus fréquemment se servir des informations locales que les hommes (83 % et 68 %) qui, eux, les trouvent plus souvent difficiles à s'en servir (25 % et 13 %).

Graphique 12 ▼ Appréciation des informations, par séquence, en qualité, en quantité, en intérêt et lors des réponses aux questions (en %)



Source : Cnaf - DSER - enquête auprès des participants aux séances d'informations.

En tenant compte de tous les éléments d'appréciation³³ séparément pour chaque séquence, on retrouve la part croissante de parents ne se prononçant pas à mesure que l'on avance dans la séance, passant de 10 % pour les aspects psychologiques à plus du quart en ce qui concerne l'offre et les ressources locales. La moi-

tié des parents repartent plutôt satisfaits des trois premières séquences, un autre tiers étant totalement satisfaits des aspects psychologiques et des juridiques abordés lors de la séance d'informations. Aucune caractéristique sociodémographique n'a d'incidence sur cette appréciation globale de chaque séquence. C'est moins le cas

³³ Comme précédemment, il s'agit d'une variable score, les points attribués aux modalités de réponse variant de -2 à 2 pour les questions sur la qualité des informations et sur les réponses apportées lors des échanges, ou de -1 à 1 pour la quantité d'informations et leur intérêt. Pour chaque séquence, le score varie donc théoriquement de -6 à 6. Les parents sont considérés comme totalement satisfaits lorsque le score est de 6, plutôt satisfait lorsqu'il est compris entre 1 et 5, mitigés ou sans opinion lorsqu'il est nul, insatisfaits lorsqu'il est négatif. L'indicateur global additionne les quatre scores par séquence. Pour des raisons de répartition, il est impossible d'adopter un mode de regroupement strictement identique. Les participants dont le score est inférieur à 6 sont considérés comme insatisfaits, ceux dont le score est compris entre 6 et 12 sont considérés comme peu satisfaits, ceux dont le score est entre 13 et 20 sont moyennement satisfaits (moyenne et médiane sont entre 12 et 13), et les participants dont le score est supérieur sont considérés comme très satisfaits.

dès lors que l'on agrège en une seule variable les avis des participants à l'ensemble de ces questions d'appréciation détaillée. Ainsi, les hommes se montrent plus souvent plutôt satisfaits que les femmes (respectivement 42 % et 26 %) ; il en va de même des parents de milieu social moyen (37 %), tandis que ceux de milieu populaire sont plus fréquemment peu satisfaits que les autres (28 %).

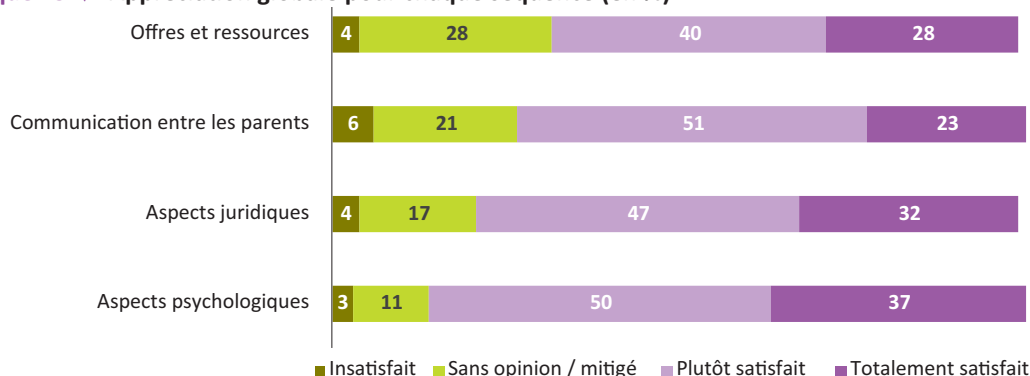
Pour approcher l'appréciation du contenu informatif des séances, le questionnaire aborde également le diaporama utilisé par les intervenants ainsi qu'au climat dans la salle et au temps d'échange qui a suivi les présentations formelles.

Le diaporama se présente comme un support de lecture, voire d'attention, pour la moitié des parents, et comme une aide à la compréhension pour un tiers. Un parent sur dix le juge trop sérieux (2 %), trop dense (5 %) ou sans intérêt (3 %). Les autres parents (22 %) se montrent plus sensibles à la forme, en retenant l'aspect dynamique du diaporama. L'appréciation varie en fonction du diplôme, les parents sans diplôme relevant davantage que les autres l'aspect dynamique (32 %), les titulaires d'un baccalauréat ou d'un brevet professionnel retiennent plus fréquemment l'aide à la compréhension qu'il apporte (37 %). Parmi les parents diplômés du supérieur, les avis se démarquent selon le nombre d'année d'étude : les titulaires d'un diplôme de premier cycle (DEUG ou équivalent) apprécient plus souvent que les autres de suivre les interventions en lisant (60 %), les titulaires d'une

licence l'estiment plus souvent trop sérieux (7 %) tandis que les titulaires d'une maîtrise ou d'un diplôme équivalent ont davantage tendance à le trouver inutile (18 %). La perception du diaporama par les parents varie, en outre, selon leur appréciation globale de certaines séquences de la présentation. Ainsi, les parents mécontents de la séquence portant sur les aspects psychologiques apprécient bien plus souvent que les autres de pouvoir lire en même temps (71%), les parents ayant un avis mitigé ou ne s'exprimant pas sur les aspects psychologiques estiment plus souvent que les autres le diaporama sans intérêt (17 %). Le lien est un peu différent entre l'avis sur le diaporama et celui sur la partie de la présentation consacrée à la communication entre les parents : les parents insatisfaits de cette séquence estiment plus souvent que les autres le diaporama trop dense (18 %), tandis que les parents mitigés ou sans opinion relèvent davantage l'aspect dynamique du support visuel de présentation.

Le climat dans la salle apparaît correct pour 28 % des parents et agréable pour 70 %. Aucune différence n'apparaît significative au regard des variables sociodémographiques. Là aussi, l'avis des participants est lié à leur appréciation plus détaillée des séances, non à leurs caractéristiques sociodémographiques. Ainsi, 80 % des parents totalement satisfaits des aspects psychologiques et 85 % totalement satisfaits des aspects juridiques, sur la communication entre les parents ou de la pré-

Graphique 13 ▼ Appréciation globale pour chaque séquence (en %)



Source : Cnaf - DSER - enquête auprès des participants aux séances d'informations.

sensation des ressources locales ont trouvé le climat agréable. Les parents réservés quant aux aspects juridiques ou communicationnels trouvent davantage que les autres que le climat était simplement correct.

Après les quatre temps dédiés aux présentations thématiques, l'organisation des séances prévoit un temps d'échange entre les parents et les animateurs, dont les trois quarts des parents ont trouvé la durée adaptée. Un parent sur cinq aurait souhaité que ce moment de la séance d'information dure plus longtemps ; c'est plus souvent le cas des actifs en emploi (24 %) que des inactifs (14 %) ou des actifs sans emploi (13 %) – ces derniers trouvant davantage que les autres les échanges trop longs (8 %, des inactifs et 3 % des parents en emploi). Les parents possédant un diplôme sanctionnant deux ou quatre ans d'études supérieures sont également plus enclins que les autres à estimer le temps d'échange trop court (respectivement 33 % et 36 %), les bacheliers et les parents sans diplôme la jugeant plus souvent d'une durée adaptée (86 % et 92 %).

En complément de la durée de ce moment, la moitié des parents (56 %) ont pu poser les questions qu'ils avaient en tête, tandis qu'un cinquième n'en avait aucune. Un quart des parents repartent sans avoir pu interroger les animateurs, principalement parce qu'ils trouvaient difficile d'aborder le sujet en public (18 %) ou parce qu'ils ne savaient pas comment le dire (5 %). Les personnes venues accompagnées (36 %) et celles âgées de moins de 24 ans (57 %) ou de 24 à 31 ans (35 %) n'avaient plus souvent aucune question à poser. Les participants âgés de plus de 55 ans ont davantage ressenti des difficultés pour exprimer leur question en public (56 %) tandis que les inactifs et, dans une moindre mesure, les actifs sans emploi, se sont plus retenus ne sachant comment dire ce qu'ils avaient en tête (12 % et 9 %). Les personnes qui avaient

déjà rencontré des médiateurs familiaux antérieurement aux séances d'information ont plus souvent les autres pu poser les questions qu'ils avaient (73 % contre 54 %). Enfin, l'appréciation de la durée des échanges va de pair avec le fait d'avoir posé ou non des questions. Ainsi, les parents qui n'ont pas pu poser leurs questions trouvent-il ce temps de la séance trop long ou, à l'inverse, trop court.

3.3.3 – État d'esprit à l'issue de la séance d'information

Au-delà des indicateurs classiques de mesure de la satisfaction, il paraissait intéressant de savoir dans quel état d'esprit les parents se sentaient à l'issue de la séance d'information (le questionnaire démarrait d'ailleurs par cette question). Cette approche s'inspire d'études antérieures menées en sociologie de la culture auprès de visiteurs de musées³⁴. Les dix-huit termes proposés dans le cadre de cette étude ont été adaptés aux séances d'information (voir Tableau 10), plutôt qu'à une visite patrimoniale, mais ils reprennent les « trois principaux univers de référence du jugement, ainsi que les registres à travers lesquels ils se déclinent » (Eidelman, Roustan, 2007, p. 35). L'univers des émotions aborde la séance sur le mode affectif ; l'univers de la connaissance expérientielle mêle les registres des savoirs et ceux du confort, considérant par exemple que la fatigue physique induite ou une chaleur excessive peut conduire à une lassitude, une saturation à l'égard des propos développés par les intervenants ; l'univers axiologique est celui « des valeurs, de l'éthique et du civique, de l'engagement et de la réflexivité, de l'identitaire et du politique, de l'individu et du collectif, de la relation à soi et aux autres » (p. 36). À l'intérieur de chaque univers figurent des registres positifs et des registres négatifs (trois de chaque par univers). Ainsi, l'état d'esprit dans lequel les participants se trouvent à la fin de la séance

³⁴ Cette question a été introduite dans le questionnaire proposé aux visiteurs du musée national des Arts asiatiques – Guimet (Céroux, 2009), en intégrant pour la première fois les réflexions du groupe de travail sur la mesure de la satisfaction organisé par la Direction des musées de France sur ce point.

donne lieu à plusieurs lectures possibles : selon la polarité, selon l'univers, selon la combinaison des deux.

Les participants sont invités à choisir trois termes au maximum, ce qu'ont fait 60 % d'entre eux (un quart n'en retient que deux, 15 % des participants directement concernés par les séances n'en indiquant qu'un seul). Si presque tous relèvent au moins un terme positif (96 %), 20 % des parents expriment également au moins un état négatif, de telle sorte que 16 % des parents indiquent à la fois des états d'esprit positifs et négatifs ; 80 % des parents ne ressentent que des états d'esprit positifs, et 4 % ne voyant que des états négatifs. Évoquer l'un ou l'autre univers d'une part, des registres positifs, négatifs ou les deux d'autre part, ne varie pas en fonction des variables sociodémographiques, ni selon les motivations des parents à venir aux séances. Des liens très significatifs apparaissent toutefois en fonction de l'appréciation détaillée de la séance d'information (exception faite du registre de l'émotion). Ainsi, les personnes satisfaites des aspects juridiques ou communicationnels sont davantage enclines à évoquer le registre de la connaissance ou le registre des valeurs, et à ne retenir que des états d'esprits positifs lorsqu'elles sont totalement satisfaites de ces aspects de la présentation. Évoquer le registre des valeurs est également associé à la satisfaction quant à la présentation des ressources locales et ne retenir que des termes positifs associé à une totale satisfaction des aspects psychologiques abordés lors des présentations.

**Tableau 9 ▼ État d'esprit global
à l'issue de la séance d'information (en %)**

États d'esprit	
Négatifs uniquement	4
Négatifs et positifs	16
Positifs uniquement	80

Source : Cnaf - DSER - enquête auprès des participants aux séances d'informations.

Du point des univers de jugement, c'est celui de la connaissance qui est le plus fréquemment mobilisés par les parents, 88 % d'entre eux évoquant au moins un des états d'esprit y faisant référence. L'univers des valeurs est évoqué par la moitié des parents, celui de l'émotion un peu moins (44 %). Retenir au moins un terme renvoyant à l'univers de l'émotion ne varie guère selon les caractéristiques sociodémographiques des parents, ni en fonction de leurs motivations ou de leur appréciation détaillée des séances. Il en va un peu différemment des deux autres univers. L'univers de la connaissance est ainsi plus souvent évoqué par au moins un état d'esprit par les parents plutôt satisfaits des aspects juridiques ou des aspects communicationnels (91 %) et moins par ceux qui sont sans opinions ou mitigés sur ces points (respectivement 79 % et 81 %). Il en va de même avec l'univers des valeurs, à ceci près que ce sont les parents totalement satisfaits (et non plus « plutôt ») qui mentionnent davantage que les autres cet univers (62 %, pour 39 % des parents mitigés ou sans opinion quant aux aspects juridiques, 42 % pour les aspects communicationnels, 43 % par rapport aux ressources locales). Enfin, les allocataires Caf ou MSA mobilisent plus fréquemment cet univers que les autres (52 % contre 47 %).

De tous les états d'esprit les deux plus cités, « intéressé » et « mieux renseigné », s'inscrivent tous les deux dans le registre positif de l'univers de la connaissance. Ils sont retenus par six parents sur dix, et semblent être associés aux séquences psychologiques (pour « intéressé ») et juridique (pour les deux) des séances dans la mesure où ils sont moins cités par les parents insatisfaits ou sans opinion sur ces volets des séances d'information. Les troisième et quatrième états d'esprit cités, « soutenu » et « respecté », renvoient à des valeurs positives qui tiennent sans doute à cœur aux travailleurs sociaux et des médiateurs familiaux. Pour chaque volet de la présentation, un tiers des parents totalement satisfaits se sont sentis soutenus à l'issue de la séance,

Tableau 10 ▼ États d'esprit dans lequel les parents se trouvent à l'issue des séances (en %)

	Registre positif ⁹⁶	Registre négatif ¹⁹
Univers de l'émotion ⁴⁴	Enthousiaste 11	Déprimé.e 1
	Content.e 16	En colère 2
	Serein.e 11	Inquiet.e 9
Univers de la connaissance ⁸⁸	Intéressé.e 58	Perte de temps 1
	Étonné.e 4	Déstabilisé.e 5
	Mieux renseigné.e 57	Saturé.e 3
Univers des valeurs ⁵¹	Optimiste 14	Pas à ma place 3
	Soutenu.e 25	Pas à la hauteur 1
	Respecté.e 18	Méprisé.e 0

Source : Cnaf-DSER – enquête auprès des participants aux séances d'informations.

Note : Trois réponses pouvaient être choisies au maximum

Lecture : 11 % des parents se sentent enthousiastes à l'issue de la séance d'information. 44 % des parents retiennent au moins un état d'esprit de l'univers de l'émotion, que ce soit dans un registre positif ou négatif. 96 % retiennent au moins un état d'esprit positif, que ce soit dans l'univers de l'émotion, dans celui de la connaissance ou dans celui des valeurs.

Tableau 11 ▼ Ce qui a été le plus apprécié ou le moins aimé (en %)

Aujourd'hui, qu'avez-vous le...	plus apprécié	moins aimé
Non réponse	4	65
L'apport de connaissances	36	1
Les temps d'échange	14	13
La façon dont les intervenants présentent les choses	39	2
Le profil des intervenants	17	1
Les supports de présentation	6	7
L'accueil des participants	12	2
Les réponses aux questions	28	1
L'organisation collective plutôt qu'individuelle	10	31
Les documents remis	11	11
Autre	1	8

Source : Cnaf-DSER – enquête auprès des participants aux séances d'informations.

Note : Deux réponses pouvaient être choisies au maximum pour le plus apprécié comme pour le moins aimé

Lecture : 36 % des parents ont particulièrement apprécié l'apport de connaissance ; cette proportion est de 38 % si l'on ne tient pas compte des parents qui n'ont pas répondu à cette question.

tandis que l'appréciation détaillée n'influe pas sur le fait de se dire respecter. Pour les deux états d'esprit négatifs les plus cités, « inquiet » et « déstabilisé », aucune variation significative n'apparaît au regard des variables sociodémographiques ou de l'appréciation détaillée.

Dans la veine des principales motivations et des deux états d'esprit les plus cités, c'est le contenu des présentations, les connaissances

que les parents ont le plus apprécié : 39 % ont particulièrement aimé la façon dont les intervenants ont présenté les choses, 36 % l'apport des connaissances et 28 % les réponses apportées aux questions de l'audience. Peu de choses semblent leur avoir déplu (65 % n'ont rien indiqué, 25 % ne donnent qu'une réponse sur deux possibles³⁵), principalement le temps d'échange (13 % des parents, 37 % des répondants à cette question) et l'organisation collective plutôt qu'individuelle (11 % des parents, 31 % de ceux ayant moins aimé quelque chose). Les personnes en cours de séparation ou de divorce, celles trouvant dynamique le support de présentation, le temps d'échange adapté indiquent plus souvent que les autres ne rien avoir moins aimé.

Parmi les personnes qui ont indiqué avoir particulièrement aimé ou non quelque chose, celles qui ont pu poser leurs questions indiquent significativement plus souvent que les autres avoir apprécié le temps d'échange (19 %) et les réponses apportées aux questions (37 %)

tandis que celles trouvant difficile d'aborder leurs questions en public relèvent plus fréquemment que les autres avoir peu aimé l'organisation collective plutôt qu'individuelle (56 %, pour 21 % des personnes qui ont posé leurs questions). Le temps d'échange à l'issue des présentations est davantage cité parmi les choses les moins appréciées par les personnes qui le jugent trop court (64 %) et par celles vivant en couple (53 %). Les personnes se plaçant dans des

³⁵ À l'inverse, les trois quarts des participants directement concernés donnent deux réponses pour ce qu'ils ont le plus aimé ; c'est le cas de 85 % des parents totalement satisfaits des aspects psychologiques, juridiques ou communicationnels.

Encadré 3 - Une atténuation de certains préjugés et la mise en pratique du contenu des séances d'information

Les entretiens réalisés quelques mois après les séances par Fors – Recherche sociale permet d'approcher les effets à courts termes sur les participants. Ainsi, le caractère collectif des séances apparaît propice à une évolution de la perception de la séparation chez les participants, et la prise de conscience du ressenti des autres acteurs en jeu, et notamment de l'ex-conjoint et des enfants. Cette prise de conscience et les connaissances acquises par les participants au cours des séances ont pu se traduire, en pratique à la fois dans la communication avec l'ex-conjoint et le(s) enfant(s), et dans la prise en charge de ces derniers.

« On ne se met pas dans la peau de l'enfant. On ne voit que nous. On va à l'encontre de l'enfant. D'entendre des hommes parler, aussi, ça nous permet de voir comment eux ils voient les choses. Avoir des témoignages nous permet de voir d'autres visions. Avant, je ne ressentais pas leur ressenti ; depuis ce jour-là, c'est comme si je me mettais à la place de mes enfants, comme s'il y avait des sentiments qui montaient. J'ai repensé à ce que les deux grands avaient vécu petits, quand on ne s'entendait pas. J'ai passé des nuits à pleurer. Je me suis dit qu'il fallait au moins que je préserve la petite, que je l'accompagne » (Femme, 4 enfants, 24, 22 et 10 ans, et 7 mois)

« Il y a des choses qui m'ont permis d'avancer dans la séparation, dans les décisions à prendre. Par exemple, mon mari m'a demandé de partir de la maison ; il voulait qu'on prenne un avocat commun. Les animatrices le déconseillent fortement ; ça m'a permis de dire "non" » (Femme, 2 enfants, séparée en 2015)

« Suite à la réunion, j'ai demandé à ce que mon fils voit un psychologue et je me suis renseignée auprès de son école. Je l'ai mis à la cantine aussi le lundi et le mardi pour qu'il voit du monde » (Femme, 48 ans, 1 enfant)

« Le soir même, après la séance, je suis allée parler avec mes enfants, car quelque chose avait été dit sur la communication. On avait déjà eu une grande discussion à notre retour de vacances, mais je leur ai reposé des questions plus précises relatives à la séparation, à mon nouveau conjoint, à ce qu'ils ressentaient. C'était important qu'ils ne se sentent pas coupables, qu'ils comprennent que ça n'est pas forcément dramatique, ni la fin de quelque chose, et qu'on ne s'est jamais aussi bien entendu que depuis qu'on est séparé » (Femme, 2 enfants de 16 et 14 ans, séparée récemment).

Enfin, pour les pères présents, les séances ont contribué à atténuer certains préjugés quant au rôle de la pension alimentaire et à sa destination, avec un impact positif sur la relation entre les ex-conjoints.

« Mon ex-mari a pris conscience que la pension alimentaire n'était pas pour moi, mais pour subvenir aux besoins des enfants ; il me l'a dit spontanément, à la sortie » (Femme, 2 enfants)

états d'esprit uniquement négatifs indiquent davantage que les autres avoir aimé les supports de présentation (21 % contre 5 % pour les autres) et avoir moins aimé la manière dont les choses sont présentées (27 %, pour 3 % et 4 % des personnes repartant dans des états d'esprit mixtes ou uniquement positifs).

4 - Leviers et enjeux en vue d'une généralisation

4.1 - Leviers et facteurs de réussite pour la mise en œuvre de l'expérimentation

Plusieurs leviers ou facteurs favorisant la mise en œuvre de l'expérimentation ressortent de l'évaluation, dont certains sont exogènes, c'est-à-dire relatifs au contexte (politique, ins-

titutionnel, partenarial) préexistant à la Gipa, et d'autres endogènes, c'est-à-dire liés aux choix réalisés par les Caf dans le cadre de l'expérimentation et aux modalités locales d'organisation et de déclinaison de celle-ci³⁶.

Les facteurs exogènes identifiés sont : la sérénité du contexte politique et institutionnel, l'existence d'habitudes partenariales anciennes dans le département, la sensibilité des acteurs locaux (en particulier des professionnels de la Justice) au soutien à la parentalité et à la médiation familiale, et enfin la taille restreinte du territoire de déclinaison de l'expérimentation.

Les facteurs endogènes sont, quant à eux, les suivants : un portage pro-actif par les cadres de direction des Caf, un pilotage partenarial et articulé, une communication poussée et multi-vecteurs auprès des partenaires et des

36 Comme la section 1.2 et 2.2, cette section reprend une partie du rapport remis par Fors – Recherche sociale dans le cadre du marché lancé par la Cnaf.

publics, une adaptation aux réalités et contraintes des parents.

Ces différents leviers ne sont pas, à eux seuls, la garantie d'une réussite de l'expérimentation ; de la même façon, leur absence n'aboutit pas systématiquement ni nécessairement à un échec de la Gipa. Cependant, l'évaluation conduite met en évidence que ces leviers constituent de précieux points d'appui qui fournissent les conditions favorables au bon déroulement de l'expérimentation.

4.1.1 – Des leviers exogènes

Un certain nombre d'éléments de contexte institutionnel et partenarial – préexistants au lancement de l'expérimentation – ont un impact direct sur l'expérimentation, favorisant ou au contraire complexifiant sa mise en œuvre.

En premier lieu, un contexte politique et institutionnel apaisé et serein (absence de concurrence entre institutions pour préserver son pré-carré) s'avère favorable à l'implication de l'ensemble des parties prenantes (conseil départemental, État, représentants de la Justice), qui peuvent alors se mobiliser au-delà de la seule présence « formelle » aux comités de pilotage relatifs à l'expérimentation.

Sur le volet réglementaire, les bonnes relations de la Caf 3 avec le conseil départemental ont permis un partenariat positif autour de la Gipa. Le conseil départemental a en effet communiqué sur l'expérimentation de manière très large via son Intranet. Il a en outre sollicité l'organisation d'une réunion d'information à destination des responsables territoriaux, pour que ces derniers puissent relayer l'information sur la Gipa à leurs équipes de travailleurs sociaux. Le diaporama diffusé par la Caf à l'occasion de cette réunion a été mis à disposition des cadres de service social, de façon à ce qu'ils puissent à leur tour l'utiliser comme trame lors des réunions avec leurs équipes. Lors du bilan de janvier 2016, la Responsable de service so-

cial départemental a indiqué que l'ensemble des travailleurs sociaux des territoires était bien au fait de la Gipa, et qu'ils diffusaient en outre des flyers sur les séances d'information. Du point de vue du service contentieux de la Caf 3, la montée en charge progressive de l'ASF-C est due à cette bonne sensibilisation des travailleurs sociaux du département, « qui ont fait faire des demandes aux allocataires qu'elles accompagnaient » (Caf 3, service contentieux).

A contrario, au sein de la Caf 1, le partenariat avec les travailleurs sociaux du conseil départemental a été complexe, compte tenu du contexte local, marqué par « des gardes de pouvoir des institutions sur leurs missions » (Caf 1, animatrices des séances). De la même façon, les liens avec la Justice – jusqu'alors inexistant – ont été complexes : absence d'interlocuteur privilégié au TGI, accusation du bâtonnier d'exercice illégal de la profession d'avocat par la Caf, suppression des affiches d'information par le TGI sous pression du bâtonnier, retours négatifs de certains avocats au courrier d'information, opposition du barreau à l'animation des séances par le CIDFF...

Dans la continuité de ce premier point, l'existence d'habitudes partenariales anciennes – entre les différents services internes à la Caf, mais aussi (voire surtout) entre la Caf et les acteurs extérieurs – constitue un facteur tout à fait facilitant, qui à la fois « fluidifie » la mise en œuvre du processus expérimental et permet de faire face à ses impacts potentiellement problématiques.

Au sein de la Caf 4, la transversalité interne (interservices, entre les services prestations et les services d'accompagnement des familles) préexistante a permis des orientations adéquates en interne et ainsi limité le nombre de réclamations émanant de débiteurs concernés par une procédure de paiement direct : « Au départ, on pensait qu'il serait nécessaire de moduler les montants, car on a eu quelques réactions de débiteurs catastrophés par des montants énormes et une menace de suicide dont on a informé la

Cnaf. Mais on s'attendait à beaucoup plus de réactions, même médiatiques. Or, à ma connaissance, on n'a aucun recours juridique. On a réorienté les débiteurs vers les services internes adaptés : accompagnement social, accompagnement à la gestion du budget... » (Caf 4, service ASF)

Lorsque des traditions de travail en commun existent avec les partenaires locaux (les travailleurs sociaux du conseil départemental, les acteurs de la Justice : avocats, TGI, Jaf), le lancement du processus expérimental s'enclenche rapidement et sans heurts. L'expérimentation s'inscrit alors dans la continuité « naturelle et logique » d'une dynamique antérieurement à l'œuvre, et la pluridisciplinarité de l'animation des séances d'information (juristes, travailleurs sociaux, médiateurs familiaux...) – souhaitée par la Cnaf – peut être effectivement assurée.

La Caf 3 a pu associer au volet informatif de l'expérimentation les médiateurs et avocats locaux, en leur confiant l'animation conjointe des séances. Cette possibilité est à mettre en lien avec des habitudes partenariales anciennes sur le département. Par le passé, des permanences « séparation » avaient en effet été mises en place ; elles étaient tenues par un binôme travailleur social Caf / avocat et se déroulaient parallèlement à d'autres permanences (de médiateurs, notaires, etc.).

Concernant les habitudes de travail avec les acteurs de la Justice, il convient de souligner que le niveau de sensibilité des présidents de TGI, JAF et barreaux locaux à la médiation familiale joue un rôle de levier fondamental. Les professionnels de la Justice déjà attentifs, en amont de l'expérimentation, aux enjeux de la séparation et aux modalités d'exercice de la coparentalité, sont, en toute logique, plus enclins à communiquer sur l'expérimentation auprès des familles qu'ils reçoivent et à en faire la promotion à l'échelle de leur institution.

Une des spécificités de la Caf 2 dans la mise en œuvre de l'expérimentation tient à l'im-

plication importante du président du TGI (également président du CDAD), personnellement convaincu de l'intérêt de l'expérimentation, à la fois pour les parents et pour les Jaf : « J'y voyais une simplification bienvenue des démarches à destination des créanciers d'aliment, et aussi un moyen de répondre à certaines difficultés auxquelles sont confrontés les JAF lorsque les pensions alimentaires fixées sont inférieures au montant de l'ASF » (Président TGI). Au-delà, le président du TGI, fervent promoteur de la médiation familiale, a vu dans l'expérimentation le moyen de favoriser un cercle « vertueux » repositionnant le rôle de chacun (Caf / associations de médiation / justice) dans le cadre d'une meilleure prise en charge globale des situations de séparation.

La taille du territoire est enfin un dernier facteur exogène pouvant impacter la mise en œuvre de l'expérimentation. Sur ce dernier point, il semble qu'une taille limitée favorise l'identification des partenaires et les échanges en direct (de visu) avec eux. Ceci n'est pas à dire qu'un territoire de grande taille et/ou recensant un nombre très important d'allocataires empêche la bonne mise en œuvre de l'expérimentation. Néanmoins, ce facteur peut complexifier la prise de contact et les rencontres physiques de la Caf avec ses partenaires, ces derniers pouvant être très nombreux et géographiquement très éclatés sur le département. Une taille restreinte de territoire favorise « pragmatiquement » l'interconnaissance et la logique de réseau entre acteurs. En outre, elle offre la possibilité d'inscrire les responsables d'équipements de proximité dans le processus expérimental et de s'appuyer sur eux pour relayer l'information sur le dispositif auprès des publics. Cette information en proximité constitue un réel atout en termes de mobilisation des parents sur le volet informatif :

Pour la Caf 2, la bonne mobilisation des partenaires dans le département s'explique par la taille réduite de celui-ci, favorisant la prise de contact et la réactivité des structures sollicitées : « Les relations ont été faciles car

c'est un petit département. On a eu un retour rapide des tribunaux, ce qui explique qu'on a facilement pu lancer le premier comité de pilotage. Ici, ce sont des petites structures, il y a beaucoup moins de Jaf, les relations sont plus directes et plus individuelles » (Caf 2, direction). D'autre part, aux yeux de la Caf 2, la mobilisation des centres sociaux est l'une des clefs de la réussite locale du volet informatif, celle-ci ayant permis un relais d'information oral efficace sur le terrain, par une interaction directe avec les potentiels participants.

4.1.2 – Des leviers endogènes

Si les modalités de déclinaison de l'expérimentation sont intrinsèquement liées au contexte institutionnel et au fonctionnement partenarial local, il reste que certains éléments – sur lesquels les Caf ont une prise directe – peuvent favoriser la bonne mise en œuvre de l'expérimentation, en créant les meilleures conditions possibles pour son déroulement. Ces facteurs, lorsqu'ils sont « activés », constituent de véritables leviers de réussite pour l'expérimentation. La mission d'évaluation réalisée a permis d'identifier 4 facteurs-clés de réussite endogènes : un portage pro-actif par les cadres de direction des Caf, un pilotage partenarial et articulé, une communication poussée et multi-vecteurs, une adaptation aux réalités et contraintes des parents.

Le portage pro-actif de l'expérimentation par les cadres de direction des Caf

De manière générale, l'expérimentation a souvent mobilisé le personnel des Caf au-delà des seuls salariés directement impliqués dans sa mise en œuvre : agents d'accueil, secrétaires, techniciens ou gestionnaires conseil, travailleurs sociaux. La mobilisation large des équipes, avec une communication sur l'expérimentation auprès des différentes catégories d'agents en contact avec le public allocataire, est un facteur de réussite, dans la mesure où elle permet une plus grande lisibilité de l'ex-

périmentation au sein de la Caf, un meilleur niveau d'information des familles, et va globalement dans le sens d'un meilleur accès aux droits.

Mais, par-delà cet aspect, c'est également l'implication des cadres de direction des Caf dans l'expérimentation – de son lancement à son évaluation – qui assure son déroulement optimal. L'inscription des niveaux de direction (direction de l'action sociale, direction du service ASF) dans une démarche pro-active tout au long de la mise en œuvre (dans la communication sur les deux volets en interne, dans la mobilisation des partenaires en externe, dans la préparation et/ou coanimation des séances d'information ou encore dans l'évaluation des impacts) assure en effet un portage dynamique, en continu, de la Gipa, et permet une appropriation collective de l'expérimentation (en interne à la Caf comme en externe), dont le sens et les enjeux se trouvent alors partagés par tous.

Au sein de la Caf 3, la responsable du service contentieux, référente du volet « règlementaire et financier » a été très mobilisée dans la mise en œuvre de l'expérimentation : pilotage du projet à son démarrage en lien avec un agent de direction de la Direction relation de service (présence aux réunions nationales avec la Cnaf), formation des agents du service, mise à jour des outils existants (pour paiement des droits tel que l'expérimentation le prévoit), information des personnels Caf et des partenaires...

Dans la Caf 4, la responsable du service ASF (direction réseaux) a assuré la mise en œuvre du volet règlementaire Gipa. La mise en œuvre du volet « séances d'information » a, quant à elle, été pilotée par la responsable du pôle expertise (Caf 3, Direction action sociale), également en charge de la coordination globale de la mise en œuvre des deux volets de l'expérimentation : « *On met en œuvre cette action à deux, avec ma collègue responsable du service ASF, et avec le soutien de la Direction* » (Caf 3, direction

action sociale). Les deux responsables ont par ailleurs été partie prenante de la déclinaison du volet informatif, puisqu'elles ont coanimé en binôme les séances d'information à destination des parents séparés.

En contrepoint, la mise en œuvre de l'expérimentation se révèle nettement moins fluide dans les sites où l'implication des cadres de direction :

- a été restreinte ;
- et/ou n'a pas perduré suite à un changement de référent au cours de l'expérimentation.

Un pilotage partenarial et articulé

La proactivité des strates hiérarchiques « supérieures » au sein des Caf constitue un atout essentiel pour la mise en place d'un pilotage réellement partenarial. En effet, la multiplication, par les directions, des rencontres avec les partenaires (organismes sociaux, Conseil Départemental, mission départementale pour l'égalité femmes/hommes, représentants de la Justice, CDAD, services déconcentrés de l'État, CCAS, CIDFF, associations de médiation familiale et de soutien à la parentalité) – en vue de les sensibiliser à l'expérimentation et de leur expliquer ses principes et son fonctionnement – se traduit concrètement par une implication importante de ces derniers à plusieurs niveaux. Lorsque les partenaires ont été à la fois sollicités, bien informés et « dynamisés » par les responsables Caf, ils assurent alors :

- une présence effective aux différents comités de pilotage ;
- un relais d'information auprès de leurs équipes, de leurs publics ainsi que des orientations adaptées vers les techniciens Caf et/ou les séances collectives ;
- une remontée d'information sur les points de blocage et les possibles améliorations du déroulement du processus expérimental.

Cependant, ce n'est pas seulement l'information et la dynamisation des partenaires qui s'avère payante, c'est aussi la recherche, par les respon-

sables des Caf, d'une association constante des partenaires locaux aux différentes étapes de l'expérimentation (co-construction des séances collectives, intégration des logos des partenaires dans les outils de communication produits, sollicitation des partenaires dans le suivi et l'évaluation des deux volets). Lorsque les référents Caf laissent toute leur place aux acteurs locaux, le renforcement des relations partenariales attendu dans le cadre de l'expérimentation peut se concrétiser, et une réelle synergie peut alors s'initier entre tous les acteurs concernés :

Au sein de la Caf 2, l'expérimentation des séances d'information se caractérise par un véritable « travail d'équipe », se traduisant par une association continue et étroite des 3 partenaires (Udaf / CIDFF / MSA) et de la Caf aux différentes étapes de leur mise en œuvre :

– En amont, la formation commune sous l'égide de la Cnaf a permis aux partenaires de tisser des liens : « *On était toutes les trois en formation, on a été tout de suite dans le bain ensemble. Le soir, on pouvait échanger car on ne se connaissait pas c'était tout nouveau pour tout le monde* » (conseillère sociale Caf) / « *On a été formées ensemble et une dynamique s'est installée à ce moment-là* » (MSA) ;

– La préparation des séances s'est construite collectivement, via une réunion préparatoire commune et une réflexion partagée, tant sur l'animation que sur les choix opérationnels : « *On a fait une réunion avec les partenaires pour voir quelle cible on se donnerait pour les séances, quels partenaires solliciter et dans quels endroits les faire, la communication... On a tout construit ensemble* » (service social Caf) / « *On s'est bien réunies avant les actions pour savoir qui dit quoi, etc., donc l'enchaînement s'est fait simplement. Il y a eu un échange d'avis très important, un regard extérieur sur notre présentation* » (juriste CIDFF) ;

– Une réunion de bilan intermédiaire a été réalisée, ainsi qu'une réunion de bilan final à l'issue des séances.

Les partenaires expriment une réelle reconnaissance du travail réalisé par le service social de la Caf dans la mise en œuvre de l'expérimentation : *« Elles ont porté énormément de choses, c'était pas évident pour elles. Elles ont vraiment fait un super boulot »* (MSA).

La proactivité des référents Caf permet en outre d'articuler les deux volets de l'expérimentation et d'assurer ainsi sa cohérence globale.

Au sein de la Caf 4, les volets « réglementaire » et « informatif » de l'expérimentation sont étroitement articulés, tant au niveau du pilotage que de la mise en œuvre, avec :

- le copilotage global des deux volets de l'expérimentation par la responsable du pôle expertise de la direction action sociale (référente du volet informatif), en étroite collaboration avec la responsable du service ASF (référente du volet réglementaire) ;
- un point systématique sur la mise en œuvre des deux volets lors des réunions du comité de pilotage départemental Gipa, avec l'ensemble des partenaires ;
- la coanimation des séances d'information par les deux référentes Caf.

Cette forte articulation entre les deux volets résulte d'un choix opéré par la Caf dès son inscription dans l'expérimentation : *« On a fait le choix de la transversalité totale. Le protocole de l'expérimentation mentionnait bien cette volonté de transversalité, et on a vraiment collé au protocole. On a eu une certaine facilité à s'approprier le protocole, car il collait à l'organisation de notre caisse. Quand on est allées en Métropole pour la formation sur les séances, on a été surprises de voir que la transversalité semblait difficile à beaucoup de Caf. Mêler le juridique et le social, nous, c'était déjà le cas : il y a vraiment des échanges, c'est perméable »* (Caf 4, service ASF).

Les deux référentes Caf soulignent l'amélioration du service rendu aux allocataires, grâce à cette transversalité entre les ser-

vices : *« La transversalité a apporté un plus pour la réponse faite aux parents (...) On a une offre rebond vers la médiation familiale, avec un message uniformisé : les agents ont avec eux le support PowerPoint et le cahier animateurs. On a même formé la comptabilité. On a réellement lié les deux volets. C'est clairement un changement de posture »* (Caf 4, service ASF).

Une communication poussée et multi-vecteurs

Les choix et modalités de communication sur l'expérimentation ont été variables d'une Caf à l'autre. La mission d'évaluation a permis de mettre en lumière la nécessité d'une communication à la fois conséquente et multi-vecteurs / multi-canaux.

L'efficacité d'une information sans explication ni contact direct – avec les partenaires (sur les deux volets) comme avec les usagers (sur le volet informatif) – apparaît relativement faible. Les Caf qui ont privilégié une information écrite aux partenaires – même massive – ont eu peu de retours en termes de mobilisation partenariale. Concernant les usagers, le recours aux seuls courriers, *flyers* et affiches paraît également peu mobilisateur. En revanche, les sites qui ont mis en place un plan de communication associant à la fois l'écrit (courrier et/ou mail) et l'oral (contacts téléphoniques et/ou physiques) ont connu davantage de succès.

Sur le site de la Caf 1, sept séances ont été organisées entre septembre et décembre 2015, ayant réuni 37 participants au total (dont 30 inscrits, et 2 ex-couples). La mobilisation relativement satisfaisante des parents dans les séances – plus importante que sur certains autres sites – s'explique notamment par la mise en place d'un système de relances téléphoniques par les travailleurs sociaux. Quatre travailleurs sociaux ont en effet participé aux relances téléphoniques des allocataires invités aux séances : *« Huit jours avant les séances, on reprenait les listings et on se les partageait pour rappeler les gens dont on avait les coordonnées téléphoniques. Ou alors on envoyait un mail,*

lorsqu'on avait que ça » (Caf 3, travailleur social). Pour réaliser ces relances, les travailleurs sociaux disposaient d'un petit guide explicatif des séances élaboré en interne, leur permettant de tenir un discours uniforme et clair aux parents.

De son côté, la Caf 2 a procédé à une communication importante sur le volet informatif de l'expérimentation, conjuguant information écrite aux allocataires (*via* courrier ou mail et relances SMS) et mobilisation de relais locaux (en contact quotidien avec les habitants et bien identifiés par eux) et des services sociaux de secteur. Une communication forte et ciblée a notamment été réalisée auprès de quatre communes : rencontre des élus de trois des quatre communes, information par téléphone des services sociaux de secteur du département avant transmission de flyers / affiches, rencontre et mobilisation des responsables de centres sociaux.

Par ailleurs, les sites qui ont élargi la communication au-delà des seuls lieux dédiés aux familles ou « fléchés séparation/divorce » semblent avoir eu une force de frappe plus grande auprès des publics. À cet égard, la mise à disposition et le relais d'information dans des lieux « généralistes » (écoles, établissements d'accueil du jeune enfant, mairies, hôpitaux...) semble avoir été efficace : « Quand l'atelier est expliqué dans un endroit neutre, c'est plus efficace et les parents viennent davantage » (partenaire).

Enfin, la mise en place d'une information poussée auprès du personnel Caf et des partenaires – prenant la forme de séances de sensibilisation voire de formation aux différents volets de l'expérimentation, allant bien au-delà de la simple présentation du dispositif « dans ses grandes lignes » – a permis une meilleure compréhension et donc une meilleure appropriation collective de l'expérimentation.

La Caf 3 est la seule de celles enquêtées à avoir autant investi la communication

auprès de ses personnels, partenaires, allocataires et des non allocataires.

Sur le volet réglementaire :

– sensibilisation des managers par la responsable du service contentieux, dès janvier 2014 ;

– organisation de 12 séances de formation (1h30/séance) à destination des gestionnaires prestations, accueil, vérificateurs et travailleurs sociaux (AS et CESF), en juin-juillet 2014. Ces séances ont été animées conjointement par la responsable-adjointe du service contentieux et le pôle appui métiers, auprès de 144 techniciens ;

– « piqûres de rappel » régulières en réunion de service du secteur prestations ;

– organisation, par le binôme responsable-adjointe du service contentieux / pôle appui métiers, d'une réunion de sensibilisation des médiateurs-animateurs des séances au volet réglementaire ;

– information en face-à-face, par la responsable du service contentieux et la responsable des politiques parentalité auprès : de représentants d'associations d'aide aux victimes (en réponse à la demande de la Déléguée départementale aux droits des femmes et à l'égalité), d'encadrants des travailleurs sociaux du Conseil départemental (une trentaine environ) ;

– rencontre, par la responsable du service contentieux, du président du TGI et de certains juges aux Affaires familiales (Jaf).

Sur le volet informatif :

– rencontres, par la direction de la Caf, des principaux partenaires pour une présentation conjointe des séances d'information et de l'offre de travail social « séparation » de la Caf ;

– communication partenariale régulière *via* chaque délégation territoriale, en 2015.

Sur ce dernier point, il convient d'ailleurs de souligner que les partenaires des différents sites enquêtés ont tous été demandeurs de l'organisation de séances collectives d'information « à blanc » à leur égard. Cette demande répond à une volonté de mieux connaître le contenu des séances collectives, tant pour en faire la promotion auprès de leur public que pour s'outiller eux-mêmes et pouvoir mieux renseigner les parents concernés sur les différents aspects d'une séparation.

Une adaptation aux contraintes et aux réalités des parents

Le dernier levier de réussite de l'expérimentation identifié à travers l'évaluation réalisée concerne la prise en compte, dans la mise en œuvre du dispositif, des réalités des parents concernés par la séparation et de leurs contraintes. Plusieurs Caf ont réfléchi à faciliter l'accès du plus grand nombre de parents concernés aux nouveaux services proposés via l'expérimentation : simplification des écrits et des différents supports de communication à destination des allocataires, réflexion sur les jours, les horaires et la durée de réunion les plus adaptés pour les séances collectives, réflexion sur les possibilités de prise en charge des enfants et d'instauration d'un climat convivial durant les séances...

Sur le territoire de la Caf 4, les courriers d'invitation aux séances collectives ont été simplifiés au fur et à mesure de l'avancée de l'expérimentation : « Au début, il y avait beaucoup d'incompréhension et de questions. Certains allocataires se sont interrogés sur le caractère obligatoire des séances pour bénéficier de l'ASF. Donc on a encore simplifié le courrier d'invitation » (Caf 4, direction action sociale, animatrice des séances). En outre, plusieurs horaires ont été expérimentés : « Au début, on a essayé différents horaires comme le conseillait la Cnaf, mais après 18h ça n'a pas du tout fonctionné. On a donc retenu le vendredi matin, de 9h à 12h. On a aussi organisé deux séances un samedi matin qui ont très bien

fonctionné : des personnes ont même été refusées car il n'y avait plus de place dans la salle » (Caf 4, direction action sociale, animatrice des séances). Enfin, la Caf 4 a fait le choix d'augmenter le « format » des séances d'une heure par rapport au format proposé (soit 3 heures de séance au lieu de 2 heures), de manière à disposer d'un temps de débat et d'échanges individuels après la présentation du diaporama, et à faciliter la réorientation des personnes vers les services appropriés.

Après « l'échec » d'une première séance réalisée au sein d'une Maison de Justice et du Droit (MJD), qui a rassemblé 3 participants seulement, la Caf 2 a fait le choix stratégique de localiser les séances au sein des centres sociaux implantés sur des communes ciblées, en raison des liens existants entre la Caf et ces équipements, d'une part, mais aussi en raison de la « proximité » naturelle de ces structures avec les habitants : « J'avais envie que nos séances aient lieu dans les centres sociaux. Les Maisons de justice et du droit sont déjà des lieux plus connotés, alors qu'au centre social, les gens y vont pour de multiples raisons, ce sont des lieux déjà repérés, qui ne stigmatisent pas. On a déjà un partenariat étroit avec les centres sociaux sur les actions de parentalité, donc ils pouvaient se faire le relais auprès des habitants et des autres associations » (Service social Caf 2). L'accueil en centre social a apporté une dimension particulièrement conviviale aux séances : « Ce que j'ai trouvé super, pour nous, c'était l'accueil au centre social. La première réunion au CDAD à X, la salle était belle mais l'accueil était froid et officiel, alors qu'on voulait que ce soit convivial » (Udaf).

Enfin, la Caf 1 a fait le choix d'ouvrir toutes les séances à l'ensemble des parents du département. Dans une volonté de positionner l'action menée à une échelle départementale et de « casser » la logique classique de découpage du département en territoires d'intervention, les parents d'un territoire avaient ainsi la possibilité de se rendre dans une commune éloignée de leur domicile. Cette organisation a aussi été pensée

de manière à éviter les réticences des participants, liées à la crainte de croiser des connaissances.

Concernant le volet informatif, plusieurs principes ont particulièrement séduit les parents et été plébiscités par eux comme par les partenaires des Caf :

- L'absence de système d'inscription préalable ;
- La possibilité de participer à une séance sur le territoire de son choix, indépendamment de son lieu de résidence ;
- Le choix de lieux connus, repérables et/ou centraux (avec envoi d'un plan d'accès explicatif) et de locaux adaptés (à l'accueil de groupes, à la projection de PPT...) ;
- L'offre d'un système de garderie sur place pour favoriser la participation des parents ne disposant pas de système de garde.

4.2 – Les enjeux dans la perspective d'une généralisation de l'expérimentation

Au-delà des impacts relevés, la mission d'évaluation soulève plusieurs questions, qui représentent autant d'enjeux dans le cadre de la généralisation de l'expérimentation. Ces questionnements concernent plusieurs axes :

- La capacité du dispositif à toucher tous les potentiels bénéficiaires et en particulier certains types de publics qui, aujourd'hui, s'avèrent difficiles à mobiliser ou à toucher de manière effective ;
- L'intégration pérenne du dispositif dans le fonctionnement des structures qui le font vivre (Caf et partenaires) en dehors des conditions « exceptionnelles » de l'expérimentation ;
- L'appropriation et la pleine compréhension du dispositif par l'ensemble des services (Caf et partenaires) et la diffusion d'une « culture » Gipa, avec notamment un enjeu concernant l'articulation des deux volets, dans la perspective d'une plus grande visibilité et lisibilité des visées de l'expérimentation en matière de promotion de la coparentalité ;

- Enfin, l'articulation entre le dispositif et l'« offre parentalité » localement disponible, avec la question du niveau de réponse apporté, sur les territoires, aux attentes et aux besoins que le dispositif est susceptible de faire naître chez les parents concernés (en matière de médiation familiale et de soutien à la parentalité).

4.2.1 – Des interrogations quant à la capacité du dispositif à toucher « tous les publics »

Des bénéficiaires potentiels qui « échappent » au dispositif

Plusieurs Caf ont mis en avant des résultats quantitativement faibles au regard des moyens déployés dans le cadre de l'expérimentation, tant sur le volet informatif que sur le volet réglementaire. L'évaluation souligne en effet un décalage entre le nombre de personnes effectivement touchées par l'expérimentation et le nombre de bénéficiaires potentiels.

Concernant le volet informatif, les niveaux de participation ont été très variables en fonction des sites, et parfois au sein d'un même site (ex. : les réunions de la Caf 2 ont rassemblé entre 3 et 24 participants, selon le territoire de déroulement de la réunion). Certaines Caf, notamment en milieu rural, ont éprouvé de grandes difficultés à mobiliser les bénéficiaires potentiels. Certaines séances ont ainsi rassemblé un nombre très limité de personnes, tandis que d'autres ont dû être annulées, faute de participants.

Les difficultés à mobiliser les participants sont en partie liées aux modalités de communication et d'information des publics (cf. Partie 2). Dans les sites urbains denses, la crainte d'un afflux trop important de participants a pu inciter à limiter la communication faite auprès des allocataires, restreignant *de facto* le nombre de participants potentiels. Mais par-delà

les stratégies communicationnelles qui ont pu être, ici ou là, réfléchies, c'est plus largement l'accès des parents non allocataires à l'information qui a questionné les Caf dans leurs modalités de communication : comment s'adresser, en effet, aux non allocataires Caf ou aux non ressortissants agricoles MSA ?

Mais ces difficultés sont aussi liées au choix du public ciblé. Plusieurs Caf ont centré le volet informatif sur un public en cours de séparation ou séparé depuis peu, alors que l'expérimentation s'adresse potentiellement à des parents séparés de longue date. D'ailleurs, les Caf ayant effectué des requêtes sur les fichiers allocataires à N³⁷-1 an voire N- 2 ans font part d'une plus forte mobilisation des parents : « ça fonctionne mieux quand les parents sont séparés depuis plus longtemps » (journée post-opératoire du 18 novembre 2016). À leurs yeux, les personnes séparées depuis longtemps sont plus à même de participer et peuvent prendre davantage de recul quant à leurs pratiques ; le contexte familial étant en effet plus serein et plus apaisé que lors des premiers mois suivant la séparation.

Plusieurs acteurs et partenaires rencontrés ont interrogé la pertinence d'un potentiel élargissement du public de l'expérimentation à des personnes envisageant une séparation. Avec l'idée que, pour ces dernières, les séances d'information pourraient représenter un intérêt en matière de prévention. Cette idée est notamment mise en avant dans les territoires ruraux, où les Caf se sont trouvées confrontées à la faiblesse du « vivier » de participants potentiels et craignent son épuisement rapide dans le cadre de la généralisation de l'expérimentation.

S'agissant du volet réglementaire, les données quantitatives recueillies montrent que le taux d'ouvertures de droits à l'ASF-C a parfois été faible au regard du nombre de bénéficiaires potentiels préalablement ciblés et contactés.

Plus précisément, on note à la fois la faiblesse :

- du taux de retour aux courriers transmis (peu de dossiers retournés),
- du nombre d'ouvertures effectives de droits sur les dossiers retournés.

La « déperdition » des bénéficiaires semble donc s'être opérée à deux niveaux : dans le recours de ces derniers au dispositif une fois contactés par les Caf, puis dans leur capacité à répondre aux impératifs liés à l'ouverture des droits.

Caf 2 : 482 bénéficiaires potentiels contactés par courrier (à la mi-février 2016), 143 dossiers retournés, et 138 bénéficiaires de l'ASF-C (soit 30 % des personnes ciblées)

Caf 3 : 636 courriers transmis (entre décembre 2014 et mi-avril 2015), 196 dossiers retournés et 196 droits ouverts à l'ASF-C (30 % des personnes ciblées)

Caf 4 : 803 courriers envoyés, 409 dossiers retournés, 85 droits ouverts à l'ASF-C (10 % des personnes ciblées)

Caf 5 : 6 360 courriers envoyés (février à juin 2015), 562 dossiers retournés, 247 ASF-C versées (4% des personnes ciblées)

Indépendamment des modalités de communication mises en place par chaque Caf et du requête réalisé (un « affinage » plus accentué sur certains sites pouvant expliquer un meilleur ratio droits ouverts / dossiers retournés), les faibles résultats quantitatifs observés sur certains sites interrogent quant à l'adaptation du contenu et de la forme de l'expérimentation à la complexité des situations vécues par les ménages séparés et à leurs besoins.

Dans son volet réglementaire, le dispositif repose en effet sur une obligation de formalisation (voire de judiciarisation) des relations entre ex-conjoints, qui semble soulever des freins à différents niveaux ;

37 Année de la séparation.

D'une part, les acteurs rencontrés relèvent l'existence d'un nombre potentiellement important (bien que difficile à estimer) d'accords financiers informels entre parents séparés, qui ne se traduisent pas systématiquement par le versement d'une pension alimentaire. Ces accords échappent d'emblée aux requêtes réalisées par les Caf pour le ciblage des potentiels bénéficiaires de l'ASF-C.

D'autre part, la demande d'homologation/d'un titre exécutoire peut constituer un frein à l'ouverture effective des droits. Ainsi par exemple, dans la Caf 4, le faible nombre d'ASF-C versées (comparativement au nombre de dossiers retournés) s'explique par le fait qu'une grande partie des dossiers reçus par cette Caf comportaient un accord amiable en médiation non homologué, ne permettant pas le versement de la nouvelle prestation. Cette demande d'homologation peut avoir des effets dissuasifs (refus de voir son ex-conjoint, crainte de réactiver des blessures ou conflits, peur d'aller au tribunal...) et contribue à expliquer le non recours à l'ASF-C d'un certain nombre de personnes pourtant identifiées et contactées par les Caf : *« Il y a des gens qui nous disent 'Je ne veux pas d'ennuis, donc j'arrête la procédure'. Ils se disent qu'ils ont plus à perdre qu'à gagner »* (Caf 2, MSA).

De manière plus globale, le caractère normatif et relativement rigide du volet réglementaire ainsi que la complexité des démarches à engager semblent de nature à dissuader certains potentiels recourants. Ce volet paraît en effet difficilement adapté au temps et à la réalité vécue des parents séparés. Les parents disent en effet devoir engager des démarches complexes dans un temps relativement court, alors qu'ils sont encore dans un processus de « deuil » (limitant leur capacité à prendre des décisions de façon sereine, leur réactivité, leur capacité de mobilisation).

L'enjeu de l'adaptation à certaines catégories de publics

L'évaluation ne pose pas seulement la question de la « cible » du dispositif sur un versant

quantitatif (comment parvenir à toucher tous les potentiels bénéficiaires ?), elle interroge aussi la capacité du dispositif à toucher qualitativement des publics aux profils diversifiés. Or l'enjeu semble complexe car les situations, les profils et les besoins des parents séparés s'avèrent très hétérogènes.

Les populations socialement fragilisées

Des limites ont été pointées concernant l'accessibilité globale des séances d'information, posant la question de l'adéquation de leur format et de leur contenu à certaines catégories de populations socialement fragilisées (familles maîtrisant peu ou pas le français, parents isolés socialement et/ou géographiquement, etc.). Les limites relevées concernent à la fois :

- La pertinence des modalités d'information mises en œuvre, lorsque les Caf sont passées par l'écrit sans qu'aucune information orale directe n'ait pu être réalisée (peu de rencontres avec les partenaires, absence de relance téléphonique des allocataires suite aux courriers d'information) ;
- Le choix d'une préinscription par internet, potentiellement dissuasive ;
- L'inadaptation du choix des lieux et des horaires aux populations les plus fragilisées et précarisées. Des réunions organisées en soirée et en centre-ville de grandes agglomérations ont ainsi rassemblé essentiellement des personnes actives, appartenant à des catégories socioprofessionnelles favorisées, se déplaçant facilement, et ayant les ressources (économiques ou relationnelles) pour faire garder leur(s) enfant(s) ;
- L'inadaptation du support PowerPoint, certains acteurs soulignant la nécessité d'une simplification des termes et du vocabulaire employés, afin de rendre l'information délivrée plus accessible aux personnes éloignées de l'écrit et/ou ne maîtrisant pas bien le français.

La prise en compte des pères

L'évaluation soulève également la question de la mobilisation des pères dans le cadre de l'expérimentation, ces derniers ayant été globalement peu représentés lors des séances d'information. En l'absence de procédés simples et automatisés permettant de retrouver les coordonnées du parent non gardien, la plupart des Caf enquêtées sont difficilement parvenues à mobiliser les pères (10 pères présents sur les 78 participants aux réunions pour la Caf 2, 5 sur 39 pour la Caf 5...). La Caf 4 fait figure d'exception, mais a dû déployer des moyens conséquents.

Dès le lancement de l'expérimentation, la Caf 4 a souhaité toucher aussi bien les mères que les pères séparés ou en cours de séparation, qu'ils soient ou non allocataires. Pour l'organisation des séances d'information, la Caf a recruté 5 CDD afin de retrouver les coordonnées des parents débiteurs et d'inviter systématiquement le père et la mère : *« On a pris le parti d'essayer d'avoir les deux parents, ce qui a demandé un gros travail administratif. (...) C'était surprenant aux yeux de certains collègues, car pour eux, la Caf travaille uniquement pour ses allocataires. Mais il s'agit bien de « rester parents après la séparation », au pluriel. Agir sur un seul parent ne permet pas de garantir le respect des droits de l'enfant après la séparation »* (Caf 4, service ASF, animatrice des séances). Ce choix a permis la mobilisation de 30 pères sur les 84 participants aux séances d'information.

Peu de pères ont, en revanche, été présents lors des réunions organisées par la Caf 5. L'absence d'information du parent non allocataire a été regrettée par certains participants, qui auraient souhaité que leur ex-conjoint soit informé au même titre qu'eux, soulignant les apports potentiels des séances en matière de coparentalité : *« Je ne sais pas si mon ex-conjoint a été informé, mais ça aurait été intéressant qu'il entende aussi, parce qu'on parle des étapes du deuil et de la séparation, l'intérêt pour les enfants, comment se reconstruire. Comme je*

suis allocataire, je touche les prestations, je ne sais pas s'il a les informations. Mais l'information s'adresse aux deux parents : on est parent tous les deux, on se sépare tous les deux. Ça permet, avec un regard neutre, de se poser les bonnes questions » (femme, 3 enfants de 14, 11 et 5 ans, séparée en 2015).

L'absence des pères représente l'une des limites de l'expérimentation, d'une part parce qu'elle ne s'accorde pas avec le principe d'équité dans la délivrance de l'information aux deux parents séparés, mais aussi parce qu'elle en réduit les potentiels bénéfiques. En effet, les retours des participants et des animateurs soulignent les effets positifs des séances d'information auprès des pères sur la prise de conscience du rôle et de l'importance de la pension alimentaire, mais ils mettent aussi en exergue la complémentarité de l'information délivrée aux pères lors de ces séances avec le volet réglementaire de l'expérimentation (notamment sur les procédures de recouvrement).

En dehors des difficultés logistiques relatives au repérage des parents non gardiens, les pratiques différenciées des Caf concernant la mobilisation des pères questionnent plus largement la prise en compte de ces derniers comme potentiels bénéficiaires de l'expérimentation (les discours recueillis étant peu explicites à ce sujet). Quelle est la place accordée aux pères dans le cadre de l'expérimentation ? Et plus largement dans l'offre développée par les Caf ? Quels processus mettre en place pour favoriser leur intégration aux séances d'information ? Et au-delà, dans l'offre de travail social « séparation » ?

Les situations complexes des femmes victimes de violences conjugales

En matière de publics visés (et touchés), un dernier enjeu réside dans la capacité du dispositif à s'adapter aux situations particulières des femmes victimes de violences conjugales. L'évaluation montre que la prise en compte de

ces situations soulève des difficultés pour les deux volets de l'expérimentation :

- Certaines démarches requises dans le cadre du volet réglementaire de l'expérimentation s'avèrent problématiques pour les femmes victimes de violences conjugales. Lorsque ces dernières ne souhaitent pas revoir leur ex-conjoint et engager des démarches auprès de la justice, elles doivent en effet fournir à leur Caf /MSA un dépôt de plainte pour bénéficier de l'ASF-nr ; or, ce dépôt de plainte peut être jugé non recevable par les services de police ou de gendarmerie, en l'absence de faits constatés au moment du dépôt. Ainsi, les personnes concernées se voient proposer un simple dépôt de main courante qui n'a pas la même valeur administrative et juridique et ne permet pas l'ouverture des droits.
- Concernant le volet informatif, il s'avère impossible de repérer, dans les listings d'allocataires, les personnes qui sont victimes de violences conjugales et donc d'adapter le discours d'invitation aux séances pour ce public (en n'évoquant pas nécessairement l'autre conjoint, la possibilité pour lui de participer aussi à la séance, etc.). Par ailleurs, les informations délivrées lors de la séance, centrée sur l'objectif d'une coparentalité, sont conçues pour des ex-conjoints se situant sur « un pied d'égalité ». Ainsi, les personnes victimes de violence peuvent ne pas se « retrouver » dans le déroulé du Power Point.

4.2.2 – L'intégration pérenne de l'expérimentation dans le fonctionnement des structures

En fonction des configurations locales (Caf pivot ou non) et des choix stratégiques opérés (en matière de communication et d'information), la mise en œuvre de l'expérimentation a représenté une charge de travail plus ou moins importante à intégrer pour les Caf enquêtées.

Si la mise en œuvre du volet réglementaire s'est le plus souvent accompagnée d'un renfort en

« forces vives » (recrutements ponctuels et/ou permanents), cela n'a pas été le cas pour le volet informatif. Plusieurs Caf ont ainsi souligné sa dimension chronophage (information des partenaires, suivi des inscriptions, organisation logistique des séances, déplacements dans des sites parfois excentrés...), tant pour les personnes investies dans sa réalisation que pour les services supports mobilisés en appui. Au sein des Caf, la mise en œuvre de l'expérimentation a reposé sur une mobilisation individuelle importante des cadres, agents ou travailleurs sociaux qui se sont « emparés » de l'expérimentation mais se posent aujourd'hui la question du maintien de cette mobilisation sur le long terme. Ainsi, une interrogation légitime émerge : de quelle façon pourra être assurée la poursuite du volet informatif, sachant que l'investissement humain qu'il exige est difficile à maintenir « au long cours », et difficilement conciliable avec la réalisation optimale de l'ensemble des tâches à effectuer hors expérimentation ?

Pour la Caf 4, la mise en œuvre du volet informatif a nécessité un renforcement important des moyens humains, sur des temps courts : 5 CDD et 3 postes de secrétaires ont été mobilisés en plus du service courrier et des deux responsables référentes de l'expérimentation, pour l'organisation des séances, la recherche des coordonnées des bénéficiaires, l'envoi des courriers et le suivi des inscriptions.

Dans la Caf 1, outre un travailleur social et une médiatrice de la Caf impliqués dans l'animation des séances d'information, d'autres agents ont été mobilisés sur ce volet : 2 secrétaires du service action sociale ont assuré un soutien logistique en amont des séances et 4 travailleurs sociaux ont participé aux relances téléphoniques des allocataires invités. Cet investissement n'a pas été sans conséquences sur l'activité des agents et s'est répercuté sur leur charge de travail habituelle : « *Il y a des choses qu'on a automatiquement laissées de côté pour traiter les listings : la gestion des ressources documentaires et l'aide aux travailleurs sociaux. On fait leur secrétariat par rapport à différé-*

rentes actions. Il y a des moments, tout gérer était compliqué. » (Caf 1, secrétaire) / « C'est une charge en plus. On a accepté le package sans mesurer l'investissement. Les réunions sont du temps en moins sur les entretiens et les missions générales. C'est lourd, c'est aussi des concessions familiales. En novembre et décembre, c'était des réunions le soir 2 fois par semaine... » (Caf 1, animatrices des séances).

Au niveau des partenaires, la participation à l'expérimentation s'est également traduite par un surcroît de travail pour les personnes impliquées dans l'animation des séances d'information (en raison des temps liés à la préparation, aux déplacements, au déroulement des réunions, etc.). Ce surcroît de travail a pu être mal vécu par les partenaires concernés (médiateurs, avocats, juristes...) dans la mesure où le temps dédié aux séances est venu impacter leurs autres activités (entretiens, accompagnements en cours...) réduisant le temps consacré à ces dernières. Certaines dispositions relatives au financement de la participation des partenaires ont également constitué des points de tension avec les Caf et la Cnaf (une rémunération ayant par exemple été envisagée pour les avocats sur un site, mais non pour d'autres partenaires). Alors que les séances d'information ont été reconduites sur plusieurs sites enquêtés et se situent désormais en dehors du cadre singulier de l'expérimentation, les partenaires s'interrogent sur la façon dont leur implication dans ces séances sera formalisée (accords ou conventions signées avec la Caf), cette dimension n'étant pas encore précisément définie au moment de l'enquête. Si la poursuite du dispositif semble reposer sur une implication forte des partenaires locaux, les modalités et surtout les contreparties concrètes de cette implication semblent encore peu claires aux yeux de ces derniers.

Au plan opérationnel, ces différentes dimensions soulèvent la question des moyens humains dédiés à la pérennisation de l'expérimentation, mais aussi celle de la « stabilisation » des partenariats nécessaires à sa mise en œuvre :

comment intégrer l'expérimentation dans la charge de travail des agents des Caf et des partenaires ? Comment banaliser et faire vivre le dispositif au-delà des personnes déjà formées et impliquées dans le cadre de l'expérimentation ?

4.2.3 – L'appropriation et la pleine compréhension du dispositif par l'ensemble des acteurs impliqués

Les deux volets de l'expérimentation représentent les éléments complémentaires d'une palette d'outils mobilisables par les Caf et leurs partenaires dans le cadre d'un « parcours séparation ». Parcours devant permettre d'informer et d'accompagner les ménages dans les différentes dimensions de la séparation (aspects financiers, juridiques, liens familiaux, etc.), avec l'objectif de favoriser le maintien des liens de l'enfant avec ses deux parents et de promouvoir la coparentalité. Localement, ces deux outils sont donc censés à la fois :

- s'intégrer à l'offre de service « séparation / divorce » des Caf ;
- s'articuler avec les actions portées par les partenaires locaux (médiation familiale, accompagnement juridique, soutien à la parentalité...).

L'évaluation interroge cependant la lisibilité de la logique d'ensemble de l'expérimentation pour les acteurs impliqués. Au sein des Caf, la cohérence et la complémentarité des deux volets de l'expérimentation n'ont pas été clairement appréhendées par les agents mobilisés, de même que leur articulation semble avoir fait défaut sur la plupart des sites (à l'exception notable de la Caf 4, cf. Partie 2).

Ce manque d'articulation entre volet informatif et volet réglementaire semble lié à différents facteurs :

- Une inscription plus tardive des Caf dans le volet informatif de l'expérimentation, généra-

lement conçu comme un « plus » par rapport à l'action classique de la Caf en matière de séparation, mais plus rarement perçu comme étant au cœur de l'expérimentation (ce qui a pu conduire à l'absence de prise en compte de ce volet dans le Comité de pilotage de l'expérimentation) ;

Dans la Caf 5, les premières réunions de présentation du volet réglementaire au personnel de la Caf ont été réalisées en octobre 2014 et le premier Comité de pilotage s'est réuni en décembre 2014. Lancé en mai 2015, le volet « séances d'information » a été peu abordé lors des réunions du Comité de pilotage départemental Gipa, tandis qu'une instance de suivi dédiée aux séances coexistait en parallèle : « J'ai été associé ponctuellement aux réunions du Comité de pilotage, lorsqu'étaient évoqués des enjeux de parentalité et la mise en œuvre des séances d'information » (Caf 5, Mission Parentalité Jeunesse)

- Un portage interne des deux volets par des services relevant de directions séparées, dont les logiques de métiers et les cultures professionnelles diffèrent et dont le niveau d'interconnaissance demeure faible ;

« Les deux volets sont portés par des agents de directions différentes. Dans les faits, c'est relativement cloisonné, même si on essaye de travailler ensemble avec un Comité de pilotage associant les deux volets. À part ces temps de préparation où on se parle, on reste la plupart du temps bien côte à côte. C'est aussi la réalité de nos missions : on ne traite pas l'ASF nous au quotidien, et l'ASF n'est pas une prestation accessible, c'est-à-dire pas une prestation avec laquelle tout le monde est bien à l'aise » (Caf 3, responsable politiques Logement et Autonomie / Insertion)

« Pour moi, le volet réglementaire reste un aspect technique sur lequel je n'ai pas la mainmise. Dans le cadre de nos entretiens avec les familles, on a d'emblée toute l'information sur l'ASFC, mais cet aspect technique reste à la marge. Ce ne sont pas les mêmes métiers... » (Caf 2, conseillère sociale MSA)

- L'absence « d'animation » des deux volets au sein des Caf, ne permettant pas systématiquement aux agents impliqués dans l'expérimentation d'avoir une bonne connaissance et une compréhension claire du volet sur lequel ils n'interviennent pas directement.

Dans la Caf 2, bien que les deux volets aient été abordés conjointement dans le cadre du Comité de pilotage, il n'y a pas eu d'information commune en interne à la Caf sur les deux volets : « Dans GIPA il y a deux volets, un volet réglementaire et un volet séances : à aucun moment on ne s'est réunis au niveau Caf pour parler des deux volets de l'expérimentation. Aucun lien n'a été fait en interne. On parle de transversalité en Caf mais à aucun moment on ne le retrouve, ça m'interpelle » (Caf 2, conseillère sociale Caf).

Dans la Caf 5, les échanges entre les référents Caf sur la mise en œuvre des deux volets de l'expérimentation sont restés informels et n'ont pas impliqué les équipes concernées. L'agent comptable de la Caf 5, désormais en charge de la Gipa, souhaite formaliser ces échanges afin de renforcer l'articulation entre les deux volets : « Ce qui est important, c'est la très bonne articulation entre l'ASF et la médiation. Cette expérimentation est l'occasion de faire le lien avec l'Action sociale, en définissant bien les métiers. On devrait pouvoir travailler conjointement sur des dossiers, des cas, de façon structurée » (Caf 5, agent comptable)

De même, les enjeux et les objectifs généraux de l'expérimentation n'ont pas toujours été clairement appréhendés par les partenaires impliqués. Les entretiens réalisés montrent que la connaissance du volet réglementaire Gipa par les partenaires impliqués sur le volet informatif est souvent restée limitée :

« J'ai une faible connaissance de cet autre volet. Je n'ai pas la sensation qu'il y ait eu une véritable campagne d'information des partenaires sur la Gipa. D'ailleurs, moi j'ai un peu dissocié les deux. Pour moi, il n'y a pas de lien direct entre les deux dossiers » (Caf 3, médiatrice).

De façon plus globale, pour les partenaires, les apports positifs de l'expérimentation et la cohérence de celle-ci avec leur propre activité n'ont pas été d'emblée lisibles, en raison :

- des modalités de leur association au dispositif, l'expérimentation n'ayant pas systématiquement fait l'objet d'une co-construction partenariale et ayant donc parfois suscité des crispations et le sentiment d'une imposition d'un projet par la Caf ;
- d'une dissociation entre les personnes représentant les structures partenaires aux Comités de pilotage (le plus souvent les directeurs et responsables des structures) et celles concrètement impliquées dans l'expérimentation (médiateurs, juristes...). Cette dissociation a rendu difficile, au sein des structures partenaires, la prise en compte de l'expérimentation dans sa globalité.

Si l'expérimentation a pu renforcer la cohésion d'équipe au sein des services impliqués ainsi que les échanges de pratiques et l'interconnaissance entre partenaires et professionnels Caf (cf. partie 1), la question reste posée de la façon dont il sera possible d'assurer, à terme, la diffusion et l'appropriation d'une « culture commune » Gipa. L'enjeu semble en effet de mieux valoriser les apports de l'expérimentation et de rendre plus lisibles la cohérence des deux volets et leurs liens en matière de promotion de la coparentalité.

4.2.4 – L'articulation du dispositif avec l'offre locale de services destinée aux parents

Cette articulation des deux volets constitue un préalable à la pleine intégration de la Gipa dans l'offre de service « séparation / divorce » des Caf. Au moment de l'enquête, cette intégration semble s'amorcer, du moins pour le volet informatif. Les séances d'information sont ainsi venues, par exemple, renforcer l'offre de service proposée par la Caf, qui comprend désormais plusieurs composantes complémentaires : l'orientation vers la média-

tion familiale, l'orientation vers les séances d'information collectives dites de « coparentalité », et un rendez-vous des droits avec un gestionnaire d'accueil personnalisé ou un assistant social.

Au-delà de la structuration de l'offre de service des Caf, l'évaluation soulève des interrogations quant à l'articulation de la Gipa avec l'ensemble des actions portées par les partenaires locaux en matière de soutien à la parentalité, médiation familiale, accès et accompagnement aux droits, etc. En effet, l'expérimentation peut contribuer à repositionner les Caf comme pivots d'une offre locale de service aux parents (dont ceux séparés), qu'elles contribuent à animer sur les territoires dans le cadre d'un réseau partenarial. Pour les partenaires, l'évolution amorcée avec l'expérimentation préfigure la réaffirmation du rôle de la Caf et le renforcement/renouvellement des partenariats autour des questions de parentalité : « Cela a renforcé l'investissement de la Caf sur le volet parentalité, le partenariat et la complémentarité de ce que l'institution peut nous apporter, et vice versa, au niveau de ce qu'on apporte aux familles : pas juste un service de prestations, mais aussi un accompagnement des familles » (Caf 4, médiatrice familiale).

Si l'expérimentation peut effectivement contribuer à améliorer le chaînage des interventions auprès des parents séparés dans le cadre d'un véritable « parcours », une interrogation demeure néanmoins concernant la façon dont, localement, les Caf et leurs partenaires vont être en mesure de répondre aux besoins et aux attentes des parents. Car l'inscription des parents dans un parcours articulé et cohérent ne dépend pas seulement de leur bonne information ou orientation, mais aussi du contenu de l'offre locale de service :

- D'une part, si les séances d'information ont manifestement bien correspondu aux besoins des parents, elles n'ont pas comblé la totalité de leurs attentes. Un certain nombre de parents ont ainsi fait état d'une frustration liée au caractère ponctuel des séances et ont manifesté leur sou-

hait de poursuivre les échanges, à la fois de manière individuelle avec les professionnels et en collectif, entre parents. Comment gérer l'après-séance auprès des parents ? Quels types de services sont susceptibles de combler leurs besoins d'échange et de réassurance ? Des actions de ce type existent-elles déjà ou sont-elles à imaginer, en complément des séances d'information ?

Dans la Caf 2, certains participants aux séances d'information souhaiteraient pouvoir bénéficier de nouvelles séances, à la fois pour y approfondir certains sujets, mais aussi parce que ces séances jouent un rôle psychologique non négligeable. Pour ces bénéficiaires, il s'agirait ainsi d'une forme d'accompagnement collectif remobilisateur : *« Il faudrait que ce soit prolongé, que l'on ait un suivi, avec les mêmes personnes ! Il faudrait nous réunir à nouveau et refaire une synthèse, qu'ils sachent ce qu'on est devenus. Et aussi qu'il y ait plus de témoignages de gens, que l'on participe plus »* (femme, participante, 48 ans, 1 enfant)

- D'autre part, se pose la question du niveau et de la répartition de l'offre localement disponible : comment valoriser et rendre effectif le recours à la médiation familiale sans disposer localement d'une offre accessible et suffisante ? Si l'expérimentation se veut promotrice de la médiation familiale, l'offre localement disponible est-elle en mesure de répondre à l'ensemble des besoins des parents sur les territoires les moins couverts, comme les territoires ruraux ? La question de la capacité de l'offre locale de service et de son accessibilité semble posée, et devra sans doute être pensée, en articulation avec les Schémas départementaux des services aux familles en cours d'élaboration.

De manière générale, la question qui reste en suspens dans la perspective de la généralisation est celle de la possibilité effective de répondre, partout et de manière optimale, aux attentes des parents suscitées par le volet informatif.

EN CONCLUSION : LES SUITES DE L'EXPÉRIMENTATION DE LA GIPA

Instaurée en août 2014, l'expérimentation d'une garantie contre les impayées de pension alimentaire (Gipa) s'est déroulé dans vingt départements entre octobre 2014 et mars 2016. Ce dispositif réglementaire vient assouplir les conditions d'ouverture du droit à l'allocation de soutien familial (ASF). Ainsi, les droits à l'ASF peuvent être ouverts dès le premier mois de défaut de paiement de la pension alimentaire (paiement partiel ou nul), au lieu des deux mois précédemment. De plus, la Gipa modifie la temporalité de la procédure de paiement direct, les arriérés de pension alimentaire étant alors recouvrable jusqu'à 24 mois (contre six mois auparavant) et le recouvrement peut également intervenir sur une période de 24 mois (contre douze auparavant). Les conditions conduisant à déclarer un débiteur hors d'état, annulant ainsi la démarche de recouvrement des montants d'ASF versées au créancier, sont définies par voie de décret et non plus par circulaire.

Par ailleurs, la Gipa a étendu le périmètre de recouvrement exercé par les caisses d'Allocations familiales auprès du débiteur défaillant. Les Caf peuvent alors transmettre au parent créancier les informations qu'elles détiennent au sujet du débiteur, comme sa situation socioprofessionnelle, sa situation financière ou son adresse ; renseignements qui peuvent être produits devant le juge aux affaires familiales en vue de faciliter les démarches de l'allocataire pour fixer ou réviser une pension alimentaire.

De plus, la Gipa adjoint un nouveau motif de versement de l'ASF pour les parents bénéficiaires d'une pension alimentaire, correctement versées par le parent débiteur, mais dont le montant est inférieur au montant de l'ASF. Venant en complément de la pension alimentaire, cette ASF est dite « complémen-

taire » et ne s'assortir d'aucun recouvrement (le débiteur n'étant pas défaillant).

L'expérimentation de la Gipa prévoyait également le maintien du versement de l'ASF pendant les six mois suivant la remise en couple des parents créanciers avec une autre personne que le parent de l'enfant pour lequel l'ASF est versée. Cette mesure, qui revenait sur une forme implicite de subsidiarité entre conjoint du créancier (par ailleurs dépourvu de droit à l'égard des enfants) et débiteur défaillant, est la seule à ne pas avoir été généralisée à l'issue de l'expérimentation, soit au 1^{er} avril 2016.

Dans la continuité des objectifs de de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes et de la mise en place (expérimentation / préfiguration puis généralisation) de la garantie des impayés de pension alimentaire, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 institue une agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire (Aripa) à compter du 1^{er} janvier 2017. Pilotée par la Cnaf, en lien avec la CCMSA, l'Aripa s'appuie sur leur réseau respectif. Centralisant les différents dispositifs préexistants et en particulier ceux mis en place par la Gipa, l'Aripa a pour ambition d'apporter une réponse globale aux besoins des parents confrontés à une séparation en favorisant l'accès aux droits et aux prestations, ainsi qu'en proposant une offre de service, d'information et d'accompagnement social plus transversale autour de la séparation.

En matière d'information, l'Aripa a mis en place un numéro de téléphone national pour les impayés de pension alimentaire ainsi qu'un site internet spécifique, proposant notamment un simulateur de pensions alimentaires, des informations autour de la séparation et des impayés de pensions alimentaires, des liens et contacts utiles.

L'Agence gère les prestations d'ASF (complémentaire, recouvrable ou non recouvrable)

Sur ce champ, l'Agence peut d'ailleurs agir en tant qu'intermédiaire financier entre les parents, sur décision du juge, lorsque le parent créancier ou ses enfants sont victimes de violence ou de menaces de la part du parent débiteur de pension alimentaire. Dans ce cas, la Caf reçoit les pensions alimentaires, que l'Aripa reverse au parent créancier ; en cas d'impayé de pension alimentaire, l'agence engage une procédure de recouvrement à son encontre.

Dans la continuité de l'expérimentation, l'Aripa peut apporter son aide aux parents créanciers bénéficiaires de l'ASF pour fixer le montant de la pension alimentaire, et leur transmettre les informations concernant la solvabilité et l'adresse du parent débiteur. Depuis juin 2018, les Caf et les CMSA peuvent conférer une force exécutoire aux accords amiables entre les parents dans le cadre d'une séparation sans recours au juge (fin de pacs ou d'union libre). Ce titre exécutoire permettra à l'Aripa, en cas de défaillance dans le paiement de la pension alimentaire, la mise en œuvre d'une procédure de recouvrement.

Enfin, si la généralisation n'a pas poursuivi l'ouverture de droit à l'ASF (pendant six mois) pour les parents créanciers d'aliments lorsqu'ils vivent avec un autre conjoint, l'Aripa peut leur apporter son aide pour le recouvrement des pensions alimentaires impayées, sans qu'ils aient obligation d'avoir épuisé les autres voies de recours au préalable.

L'offre de service d'appui au recouvrement de l'Aripa fait actuellement l'objet d'une étude

évaluative ancrée sur une enquête qualitative par entretiens, réalisés dans trois départements, suivie d'une enquête quantitative par questionnaires (en ligne et téléphonique) auprès de parents concernés par une procédure de recouvrement mise en œuvre par l'Aripa et de parents bénéficiaires potentiels de cette offre.

Les mesures législatives et réglementaires de la Gipa ont été expérimentées en même temps que des séances d'informations collectives auprès de parents, allocataires ou non, qui vivent une séparation, quel qu'en soit le stade (séparation en cours, séparation récente ou ancienne). Dans le cadre de la génération de la Gipa, la Cnaf a souhaité également déployer sur l'ensemble du territoire, entre trois vagues successives, les séances d'information « Parents après la séparation ».

Comme dans la phase expérimentale, ces séances sont animées par deux ou trois professionnels aux compétences complémentaires (médiateur familial diplômé d'État, juriste, travailleur social). Elles proposent aux parents une réflexion sur les conséquences de la séparation (affectives, juridiques et économiques) et sur la communication entre ex-conjoints après la séparation. Elles leur apportent une information sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale (aspects juridiques, décisions de la vie quotidienne, etc.) et leur présente les services locaux et les prestations autour des séparations. Dans le prolongement de ces séances, la Caf du Gard a conçu un site internet³⁸ pour la diffusion d'informations, de vidéos, de quiz, etc.

³⁸ <http://www.mooc-parents-separation.caf30.fr/>

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bailly E., Rault W., 2013, « Les pacés en couple hétérosexuels sont-ils différents des mariés ? », *Population et société*, n° 497, Paris, Ined.
- Belmokhtar Z., 2014, « Une pension alimentaire fixée par les juges pour deux tiers des enfants de parents séparés », *Infostat Justice*, n° 128, Paris, ministère de la Justice.
- Bertaux D., Delcroix C., 1990, *La fragilisation du rapport père/enfant. Une enquête sociologique*, Paris, Maison des sciences de l'Homme.
- Bonnet C., Garbinti B., Solaz A., 2015, « Les conditions de vie des enfants après le divorce », *Insee première*, n° 1536, Paris, Insee.
- Carrasco V., Dufour C., 2015, « Les décisions des juges concernant les enfants de parents séparés ont fortement évolué dans les années 2000 », *Infostat Justice*, n° 132, Paris, ministère de la Justice.
- Cérroux Benoît, 2009a, *Baromètre des publics du musée national des arts asiatiques Guimet. Appréciation de la visite*, Cerlis, Université Paris Descartes – CNRS.
- Cérroux Benoît, 2009b, *L'exposition « Pays'âges » et le regard des visiteurs sur le bassin minier*, Cerlis, Université Paris Descartes – CNRS.
- Demangeot M., Legendre É., Reduron V., Wassenhowe T., 2016, « Prestations versées par les Caf : quasi-stabilité du nombre de foyers allocataires en 2015 », *l'e-ssentiel*, n° 164, Paris, Cnaf.
- Eidelman J., Roustan M., 2007, « Les études des publics : recherche fondamentale, choix de politiques et enjeux opérationnels », in Eidelman J., Roustan M., Goldstein B. (dir.), *La place des publics. De l'usage des études et recherches par les musées*, Paris, La Documentation française.
- Fernandez V., 2015, « Variations annuelles des pensions alimentaires déclarées entre 2010 et 2011 », *document de travail*, Cnaf.
- Festy P., 1986, « Le paiement des pensions alimentaires aux femmes divorcées », *Recherches et prévisions*, n° 4, Paris, Cnaf, pp. 23-26.
- Festy P., 1987, « Le montant et le paiement des pensions alimentaires aux femmes divorcées », *Recherches et prévisions*, n° 7, Paris, Cnaf, pp. 5-7.
- Festy P., Valetas M.-F., 1993, « Les pensions alimentaires à l'épreuve de la recomposition », in Meulders-Klein M.-T. et Théry I. (dir.), *Les recompositions familiales aujourd'hui*, Paris, Nathan, collection Essais et Recherches, p. 97-120.
- Furstenberg F. F., Cherlin A. J., 1991, *Divided families: What happens to children when parents part*, Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press.
- Furstenberg F. F., Winquist Nord C., Peterson J. L., Zill N., 1987, L'itinéraire des enfants du divorce : rupture conjugale et contacts des enfants avec le parent non gardien, *Dialogue*, n° 97, p. 69-85.
- Haut Conseil de la famille, 2014, *Les ruptures familiales. États des lieux et propositions*, Rapport et avis du Haut Conseil à la famille, Paris : HCF (éditeur), 2014.
- Lionnet A., Thibault F., 2016, « La garantie contre les impayés de pensions alimentaires : un bilan de l'expérimentation (octobre 2014 – mars 2016) », *l'e-ssentiel*, n° 167, Paris, Cnaf.
- Mathivet A., Ceretto H., Iguertsira H., Zunigo X., 2014, Étude sur l'allocation de soutien familial en lien avec la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, *Dossier d'études*, n° 172, Paris, Cnaf.
- Poussin G., 1993, « Gagner la partie ? », *Autrement. Parents au singulier. Monoparentalité : échec ou défi ?*, Paris, n° 134, pp. 133-141.
- Roussel L., 1989, *La famille incertaine*, Paris, Nathan.
- Seltzer J., 1991, « Relationships between Fathers and Children Who Live Apart : the Father's Role after Separation », *Journal of Marriage and the Family*, vol. 53, n° 1, pp. 79-101.
- Seltzer J., Schaeffer N., Charng H., 1989, "Family Ties After Divorce: the Relationships between Visiting and Paying Child Support", *Journal of Marriage and the Family*, vol. 51, n°4, pp. 1013-1032.
- Singly (de) F., 1993, *Sociologie de la famille contemporaine*, Paris, Nathan.

- Sullerot É., 1984, *Le statut matrimonial et ses conséquences juridiques, fiscales et sociale*, rapport pour le Conseil économique et social, Paris, Journal officiel de la République Française.
- Wright D., Price S., 1986, "Court-ordered Child Support Payment. The Effect of the Former-spouse Relationship on compliance", *Journal of Marriage and the Family*, vol. 48, n° 4, pp. 869-874.

A n n e x e s

Annexe 1
**Supports de communication
et flyers allocataires sur la Gipa**

Annexe 2
**Fiches et flyers
sur les séances d'information**

Annexe 3
**Recommandations et perspectives
(Rapport intermédiaire d'évaluation de la Gipa)**

Annexe 4
**Bilan des animateurs
des séances d'information**

Annexe 5
**Questionnaire à l'issue
des séances d'information**

ANNEXE 1



N'oubliez pas

- L'aide que vous recevez de votre caisse d'Allocations familiales correspond à votre situation. Vous devez penser à lui signaler tout changement de situation.
- Votre caisse d'Allocations familiales est là pour vous aider à bénéficier des allocations auxquelles vous avez peut-être droit. Elle peut aussi vous apporter un soutien dans votre rôle de parent et vous accompagner dans vos démarches. Elle peut vous conseiller dans le choix d'un mode d'accueil de votre enfant et dans l'obtention de prêts et aides personnalisées.

Plus d'informations sur vos prestations

- Par Internet sur caf.fr.



Pour trouver un mode d'accueil : mon-enfant.fr.

Connaissez-vous la Caf ?

En 2013, grâce aux Caf, 735 000 familles ont touché l'allocation de soutien familial, soit 1,16 million d'enfants.

Famille monoparentale

Montants
en vigueur
du 1^{er} avril 2014
au 31 mars 2015

J'élève seul(e) mon enfant



L'allocation de soutien familial (Asf)

L'Asf est versée pour élever un enfant privé de l'aide financière de l'un ou de ses deux parents

Les 5 situations dans lesquelles la Caf peut vous verser l'Asf :

Vous pouvez toucher l'Asf si vous vivez seul(e) et que vous avez au moins un enfant à charge âgé de moins de 20 ans, et si :

- situation 1 - l'autre parent est décédé ou n'a pas reconnu votre enfant
- situation 2 - aucune pension alimentaire à la charge de l'autre parent n'a été fixée
- situation 3 - l'autre parent est dans l'impossibilité de payer une pension alimentaire
- situation 4 - une pension alimentaire d'un montant inférieur à 95,52 euros a été fixée et est payée par l'autre parent
- situation 5 - la pension alimentaire fixée n'est pas payée ou seulement en partie par l'autre parent.

à savoir

Qu'est-ce que l'obligation alimentaire ?

C'est l'obligation faite aux parents d'assurer les moyens d'existence de leurs enfants, appelée en droit « obligation d'entretien ». Lorsque cette obligation est fixée par décision de justice, elle prend le nom de « contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (pension alimentaire) » ou de « contribution aux charges du mariage ».

Son montant varie en fonction des ressources du parent qui la verse, de celles du parent qui la reçoit et des besoins de l'enfant.

➔ Comment le montant de la pension alimentaire est-il fixé ?

Le montant de la pension alimentaire est fixé soit :

- par le juge, en fonction des ressources de celui qui la verse (le débiteur) et de celui qui la perçoit (le créancier), et des besoins de l'enfant ;
- d'un commun accord entre les parents ou dans le cadre d'une médiation familiale. Nous vous conseillons de faire reconnaître cet accord par un juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance (pour homologation).

En principe, le montant de la pension alimentaire est actualisé chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation ou selon les conditions fixées par le juge.

Si les besoins de l'enfant ou les ressources de celui qui perçoit la pension (le créancier) ou de celui qui la verse (le débiteur) évoluent, une révision du montant de la pension peut être demandée.

à savoir

En situation de séparation, différents professionnels spécialisés peuvent vous aider : médiateurs familiaux, juges aux affaires familiales, professionnels des Caf, travailleurs sociaux, juristes, avocats, etc.

Une aide financière (aide juridictionnelle) peut vous être accordée en fonction du montant de vos ressources.

Si vous avez de faibles ressources, vous pouvez bénéficier d'une prise en charge totale ou partielle par l'État des honoraires et frais de justice (avocat, huissier, expert, etc.).

Renseignez-vous auprès du bureau d'aide juridictionnelle du tribunal de grande instance de votre domicile.

➔ Quelles démarches effectuer pour obtenir l'Asf selon ma situation ?

Situation 1 - l'autre parent est décédé ou n'a pas reconnu votre enfant

L'allocation est versée jusqu'aux 20 ans de l'enfant.

- Si votre enfant est orphelin, signalez à votre Caf le décès de l'autre parent. L'Asf vous sera alors versée automatiquement, sans avoir à en faire la demande.
- Si l'autre parent n'a pas reconnu votre enfant

>> Déposez une demande d'allocation de soutien familial auprès de votre Caf.

Vous pouvez également obtenir le formulaire en allant sur caf.fr, pages locales de votre Caf.



Situation 2 - aucune pension alimentaire n'a été mise à la charge de l'autre parent

Vous êtes en droit de demander à ce que l'obligation alimentaire soit respectée. Selon le code civil, chaque parent doit contribuer aux charges d'entretien et d'éducation des enfants.

L'engagement d'une action en justice ou d'une médiation familiale est nécessaire pour déterminer l'obligation d'entretien (pension alimentaire ou contribution aux charges du mariage). Il est toutefois rappelé que l'éventuel accord issu de la médiation doit être homologué par le juge pour permettre une exécution forcée du paiement de la pension.

Vous pouvez faire une demande d'Asf à votre Caf. L'Asf vous sera versée pendant quatre mois. Pour conserver vos droits à l'Asf au-delà de ce délai de quatre mois, vous devez engager des démarches pour faire fixer l'obligation d'entretien en saisissant :

- le juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance de votre domicile par lettre simple ou en téléchargeant le formulaire de demande sur le site justice.gouv.fr dans la rubrique « droits et démarches ». Des renseignements peuvent être obtenus auprès des tribunaux, maisons de Justice et du droit, mairies ainsi que des professionnels du droit, avocats, huissiers de Justice ou sur le site www.justice.gouv.fr (rubrique « Justice en région ») ;
- un service de médiation familiale (voir la rubrique médiation familiale page 10).

>> Déposez une demande d'allocation de soutien familial auprès de votre Caf.

Vous pouvez également obtenir le formulaire en allant sur caf.fr, pages locales de votre Caf.

Situation 3 – l'autre parent est dans l'impossibilité de payer une pension alimentaire

Certaines personnes peuvent être dispensées de l'obligation alimentaire en raison de leur situation (par exemple faibles ressources). Elles sont alors considérées comme hors d'état de faire face à leurs obligations d'entretien. Vous pouvez alors bénéficier de l'Asf sans engager les démarches pour faire fixer l'obligation d'entretien en justice.

>> Contactez votre Caf pour savoir si la situation dans laquelle l'autre parent se trouve permet de le considérer comme hors d'état de faire face à son obligation d'entretien.

Situation 4 - une pension alimentaire d'un montant inférieur à 95,52 euros a été fixée et est payée par l'autre parent

L'Asf vous sera versée jusqu'à hauteur de 95,52 euros en complément de la pension alimentaire payée par l'autre parent.

Exemple :

La pension alimentaire fixée par un jugement ou à la suite d'une médiation familiale est de 50 euros. L'autre parent la paie intégralement. Un complément d'Asf d'un montant de 45,52 euros vous sera versé.

>> Déposez une demande d'allocation de soutien familial auprès de votre Caf

Vous pouvez également obtenir le formulaire en allant sur caf.fr, pages locales de votre Caf.

➔ Garanties contre les impayés de pensions alimentaires

En application de la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes du 4 août 2014, une expérimentation est mise en place dans votre département* pour une durée de 18 mois à partir du 1^{er} octobre 2014 : les garanties contre les impayés de pensions alimentaires.

Les garanties contre les impayés de pensions alimentaires visent à mieux protéger financièrement les parents vivant seuls avec leurs enfants.

L'expérimentation prévoit le versement d'un complément d'allocation de soutien familial dans les situations où la pension alimentaire fixée et payée est inférieure à 95,52 euros. Elle crée ainsi la garantie d'une pension alimentaire minimum.

Par ailleurs, le mécanisme de récupération par la Caf de pensions alimentaires impayées auprès du parent débiteur est renforcé.

Elle vise également à mieux accompagner les parents en situation de séparation afin qu'ils protègent leurs enfants des conflits liés à la séparation

* Les départements expérimentateurs : Ain (01) / Aube (10) / Charente (16) / Corrèze (19) / Côtes-d'Armor (22) / Finistère (29) / Haute-Garonne (31) / Hérault (34) / Indre-et-Loire (37) / Loire-Atlantique (44) / Haute-Marne (52) / Meurthe-et-Moselle (54) / Morbihan (56) / Nord (59) / Rhône (69) / Saône-et-Loire (71) / Paris (75) / Seine-et-Marne (77) / Territoire de Belfort (90) / La Réunion (974)

Situation 5 – la pension alimentaire n'est pas payée ou seulement en partie par l'autre parent

Si l'autre parent ne paie pas ou pas entièrement la pension alimentaire, ou seulement un mois sur deux, l'Asf est versée à titre d'avance sur la pension alimentaire due. Le montant sera ensuite récupéré auprès de l'autre parent.

En demandant l'Asf, vous autorisez la Caf à agir à votre place pour obtenir le paiement de la pension alimentaire impayée auprès du parent défaillant.

Votre Caf peut par exemple directement se rapprocher de l'employeur de l'autre parent ou des organismes bancaires pour obtenir le paiement de la pension alimentaire à venir ou des sommes impayées depuis les 24 derniers mois, dans les départements en expérimentation Gipa*. Ce moyen peut être utilisé dès que deux échéances de la pension fixée par une décision de Justice ou dans le cadre d'une médiation familiale n'ont pas été réglées.

>> Pensez à faire une demande d'Asf à votre Caf dès le deuxième mois où la pension n'est pas, ou pas entièrement, payée par l'autre parent.

>> Déposez une demande d'allocation de soutien familial auprès de votre Caf

Vous pouvez également obtenir le formulaire en allant sur caf.fr, pages locales de votre Caf

* Les départements expérimentateurs : Ain (01) / Aube (10) / Charente (16) / Corrèze (19) / Côtes-d'Armor (22) / Finistère (29) / Haute-Garonne (31) / Hérault (34) / Indre-et-Loire (37) / Loire-Atlantique (44) / Haute-Marne (52) / Meurthe-et-Moselle (54) / Morbihan (56) / Nord (59) / Rhône (69) / Saône-et-Loire (71) / Paris (75) / Seine-et-Marne (77) / Territoire de Belfort (90) / La Réunion (974)

➔ Quel est le montant de l'allocation de soutien familial ?

95,52 euros par mois par enfant à charge, si vous élevez seul(e) votre enfant.

127,33 euros par mois par enfant à charge, si vous avez recueilli un enfant privé de l'aide de ses deux parents.

> Montant valable du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2015.

➔ Quelle est la durée de l'allocation de soutien familial ?

Le versement de l'allocation cesse si :

- L'enfant a plus de 20 ans ;
- Vous reprenez une vie en couple. Cependant, l'Asf peut être maintenue pendant six mois pour les situations 2, 4 et 5 dans certaines conditions ;
- Vous n'assumez plus la charge de l'enfant ;
- Vous n'avez pas engagé de démarches pour faire fixer une pension alimentaire dans un délai de quatre mois après la demande d'Asf ;
- Dès que la pension alimentaire payée est d'un montant supérieur à celui de l'Asf.

➔ Connaissez-vous la médiation familiale ?

« Comment va s'organiser l'accueil de nos enfants après notre séparation ? » « Comment continuer à assurer le suivi scolaire de ma fille malgré la séparation ? » « Je ne vois plus mes enfants et en plus je dois payer ! »

Une médiation familiale peut vous aider à dépasser le conflit et à trouver un accord sur les aspects concrets liés à la séparation. Le médiateur familial vous propose d'aborder « pas à pas » les différents aspects de l'organisation à définir après une séparation (planning d'accueil de votre enfant, contribution financière à son entretien...).

à savoir

Si vous avez obtenu un accord avec l'autre parent, pensez à faire homologuer cet accord auprès du juge aux affaires familiales pour permettre une exécution forcée du paiement de la pension.

Pour toute information complémentaire :

Association pour la médiation familiale : www.pourlamediationfamiliale.fr

Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux : www.mediation-familiale.org

Union nationale des associations familiales : www.unaf.fr

Vous pouvez également consulter les pages locales de www.caf.fr ou contacter votre Caf pour obtenir les coordonnées des services de médiation familiale de votre département.





Les changements
législatifs sur
l'allocation de
soutien familial (Asf)

liés aux garanties
contre les impayés
de pensions
alimentaires (Gipa)



L'essentiel & plus encore





Expérimentation des garanties contre les impayés de pensions alimentaires

En application de la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes du 4 août 2014, une expérimentation est mise en place dans vingt départements pour une durée de dix-huit mois, à partir du 1^{er} octobre 2014 : les garanties contre les impayés de pensions alimentaires.

Les départements expérimentateurs (allocataires Caf et MSA) :

Ain (01) • Aube (10) • Charente (16) • Corrèze (19)
Côtes-d'Armor (22) • Finistère (29) • Haute-Garonne (31)
Hérault (34) • Indre-et-Loire (37) • Loire-Atlantique (44)
Haute-Marne (52) • Meurthe-et-Moselle (54) • Morbihan (56)
Nord (59) • Rhône (69) • Saône-et-Loire (71) • Paris (75)
Seine-et-Marne (77) • Territoire de Belfort (90) • La Réunion (974)

Les garanties contre les impayés de pensions alimentaires visent à mieux protéger financièrement les parents vivant seuls avec leurs enfants.

L'expérimentation Gipa réforme l'allocation de soutien familial (Asf). Elle prévoit le versement d'un complément d'Asf dans les situations où la pension alimentaire fixée et payée est inférieure à 95,52 €. Elle crée ainsi la garantie d'une pension alimentaire minimum.

Par ailleurs, le mécanisme de récupération par les Caf et les MSA de pensions alimentaires impayées auprès du parent débiteur est renforcé. Elle vise également à mieux accompagner les parents en situation de séparation, afin qu'ils protègent leurs enfants des conflits liés à la séparation.



L'Asf en bref

- »» L'allocation de soutien familial (Asf) est une prestation versée par les Caf et les MSA.
- »» 735 000 familles monoparentales perçoivent l'Asf pour 1,16 million d'enfants (soit environ une famille monoparentale sur deux).
- »» 35 000 sont des familles monoparentales en conflit avec un parent qui ne verse pas ou plus sa pension alimentaire et pour lesquels l'Asf recouvrable est versée.
- »» L'ensemble des dépenses d'Asf représente 1,2 milliard d'euros par an.



1 Qui peut bénéficier de l'allocation de soutien familial (Asf) ?

L'Asf est versée pour élever un enfant privé de l'aide financière de l'un ou de ses deux parents, jusqu'aux 20 ans de l'enfant.

À partir du 1^{er} octobre 2014 et de l'entrée en vigueur de l'expérimentation Gipa, elle s'adresse :

- **au parent seul en charge d'un enfant non reconnu ou dont l'un des parents est décédé**

Si l'autre parent n'a pas reconnu l'enfant, il faut déposer une demande d'Asf.

Si l'enfant est orphelin, il faut déclarer le décès de l'autre parent à sa Caf ou à sa MSA. L'Asf sera alors versée automatiquement sans avoir à en faire la demande.

- **au parent ne percevant aucune aide financière de l'autre parent lorsque l'obligation d'entretien pour enfant est non fixée**

Lorsqu'aucune pension alimentaire à la charge de l'autre parent n'a été fixée, l'engagement d'une action en justice ou d'une médiation familiale est nécessaire pour bénéficier de l'Asf, afin de déterminer le montant de l'obligation d'entretien (pension alimentaire ou contribution aux charges du mariage).

L'Asf dite « non recouvrable » (Asf_{nr}) est versée pendant quatre mois. Cela signifie que les montants avancés au titre de l'Asf ne sont pas recouverts auprès du débiteur d'aliments. Sans démarche de la part de l'allocataire durant ce délai, le droit à l'Asf sera interrompu.

- **au parent ne pouvant bénéficier d'une pension alimentaire en raison de la situation du parent débiteur (en cas d'insuffisance de ressources par exemple)**

Lorsque la situation du débiteur ne lui permet pas d'assumer son obligation d'entretien ou le paiement de la pension alimentaire fixée par décision de justice ou dans le cadre d'une médiation familiale, les Caf et les MSA versent l'Asf non recouvrable. En effet, certaines personnes peuvent être dispensées de l'obligation alimentaire en raison de leur situation (par exemple, en cas de faibles ressources). Elles sont alors considérées comme « hors d'état de faire face à leur obligation d'entretien ».



- **au créancier d'une pension alimentaire pour enfant d'un montant inférieur à 95,52 € et payée intégralement par l'autre parent**

L'Asf sera versée jusqu'à hauteur de 95,52 € en complément de la pension alimentaire payée par l'autre parent (nouveau dispositif Gipa).

- **au créancier d'une pension alimentaire fixée, mais non payée, ou seulement en partie, par l'autre parent**

Lorsque la pension alimentaire fixée n'est pas payée, ou seulement en partie, par l'autre parent, l'Asf est versée à titre d'avance sur la pension alimentaire due à partir du deuxième incident de paiement.

En demandant l'Asf, l'allocataire créancier donne subrogation et mandat exclusif à la Caf ou à la MSA pour engager à sa place une démarche de recouvrement contre le parent défaillant.

Le recouvrement mis en place concernera l'intégralité de la pension alimentaire (quel que soit son montant).

Si l'action engagée aboutit, la caisse reversera à l'allocataire les sommes qu'elle aura récupérées, en déduisant les mensualités d'Asf versées.

»»» L'Asf concerne, dans sa grande majorité, les foyers monoparentaux. Elle peut également être versée aux tiers ayant recueilli un enfant dont la filiation n'est pas établie, ou dont les parents ne remplissent pas leurs obligations alimentaires, ou sont décédés.

2 Qu'est-ce que l'aide au recouvrement ?

Les personnes ne remplissant pas les conditions d'ouverture de l'Asf (par exemple vivant de nouveau en couple) peuvent bénéficier de l'aide au recouvrement. En effet, la Caf ou la MSA peuvent intervenir afin d'aider à recouvrer la pension alimentaire impayée due au titre d'un ou plusieurs enfants si :

- la pension alimentaire est due pour un ou plusieurs enfants mineurs ;
- une action a été engagée sans succès par l'intermédiaire d'un huissier ou par la Caf ou la MSA pour en obtenir le versement (paiement direct, saisie-arrêt...)

L'aide au recouvrement des pensions alimentaires est gratuite.



3 Qu'est-ce qui change avec le dispositif Gipa ?

1 • Le périmètre de l'expérimentation

L'expérimentation s'applique :

• **aux bénéficiaires de l'Asf ou de l'aide au recouvrement :**

- > qui ont à leur charge au moins un enfant dont l'un ou les deux parents se soustraient, ou se trouvent hors d'état de faire face à leur obligation d'entretien ou au versement d'une pension alimentaire mise à leur charge par décision de justice (créances alimentaires) ;
- > et qui résident ou ont élu domicile dans les départements concernés par l'expérimentation.

• **et aux débiteurs de ces créances alimentaires, quel que soit leur lieu de résidence**

Le parent débiteur peut donc être situé dans un département non concerné par l'expérimentation.

2 • Le contenu de l'expérimentation

Le dispositif modifie les conditions d'ouverture de droit à l'Asf sur :

- > **le versement d'une allocation de soutien familial différentielle** dans les situations où la pension alimentaire d'un montant inférieur à 95,52 € a été fixée et est acquittée par l'autre parent. Dans ce cas, la Caf ou la MSA complète le montant de la pension alimentaire jusqu'à hauteur du celui de l'Asf, sous réserve que l'allocataire remplisse les autres conditions pour avoir droit à l'Asf. Ce complément ne sera pas récupéré auprès de l'autre parent.

Exemple

La pension alimentaire fixée par un jugement ou à la suite d'une médiation familiale est de 50 €. L'autre parent s'en acquitte intégralement. Désormais, dans le cadre de l'expérimentation, un complément d'Asf, d'un montant de 45,52 €, est versé.



- > **l'ouverture du droit à l'Asf dès le deuxième incident de paiement**, sous réserve que l'allocataire remplisse les autres conditions pour avoir droit à l'Asf. Un droit à l'Asf peut être ouvert quand bien même les deux mois de défaillance ne seraient pas consécutifs (la loi supprime la condition antérieure de deux mois consécutifs).
- > **le maintien du versement de la prestation pendant six mois en cas de reprise de vie maritale** avec une autre personne que le parent de l'enfant pour lequel l'aide est versée. La loi assouplit la condition d'isolement pour le maintien du droit à l'Asf.
- > **le renforcement des procédures de recouvrement forcé** permettant de récupérer les pensions alimentaires impayées auprès du parent débiteur en cas de défaillance. Le moyen le plus simple et le plus rapide de recouvrement est la procédure de paiement direct. Il permet d'obtenir le paiement de la pension auprès des tiers (employeur, organismes bancaires, Pôle emploi). Dans le cadre de l'expérimentation, la procédure de paiement direct permet d'obtenir le paiement des sommes à venir et de récupérer les impayés des vingt-quatre derniers mois au lieu de six mois.
- > **la transmission des renseignements relatifs à la situation du débiteur au parent créancier.**
Il est désormais possible pour les Caf et les MSA de transmettre au créancier d'aliments les informations utiles à la fixation d'une pension alimentaire, telles que l'adresse et les revenus du débiteur. Cette nouvelle règle vise à faciliter la fixation de l'obligation d'entretien devant les autorités judiciaires (tribunal de grande instance) par le parent qui pourvoit à l'entretien de l'enfant.

Dispositif actuel			Dispositif pendant l'expérimentation		
> Pension alimentaire fixée à 50 €			> Pension alimentaire fixée à 50 €		
Pension totalement versée	Pension partiellement versée à 30 €	Pension non versée	Pension totalement versée	Pension partiellement versée à 30 €	Pension non versée
Pas d'Asf	Valorisation de l'Asf à hauteur de 65,52 € 20 € en Asf recouvrable 45,52 € en Asf non recouvrable	Valorisation de l'Asf à hauteur de 95,52 € 50 € en Asf recouvrable 45,52 € en Asf non recouvrable	Nouveauté : Asf différentielle à hauteur de 45,52 € en Asf non recouvrable	Valorisation de l'Asf à hauteur de 65,52 € 20 € en Asf recouvrable 45,52 € en Asf non recouvrable	Valorisation de l'Asf à hauteur de 95,52 € 50 € en Asf recouvrable 45,52 € en Asf non recouvrable



La médiation familiale, une alternative en cas de séparation

« Comment va s'organiser l'accueil de nos enfants après notre séparation ? »
« Comment continuer à assurer le suivi scolaire de ma fille malgré
la séparation ? » « Je ne vois plus mes enfants et en plus je dois payer ! »

La médiation familiale peut aider les familles à dépasser un conflit
et à trouver un accord sur les aspects concrets liés à la séparation.
Le médiateur familial leur propose d'aborder « pas à pas » les différents
aspects de l'organisation à définir après une séparation (planning d'accueil
de l'enfant, contribution financière à son entretien...)



À savoir

Si un accord a été obtenu avec l'autre parent à la suite d'une médiation
familiale, il doit être homologué auprès du juge aux affaires familiales pour
permettre une exécution forcée du paiement de la pension, en cas de non-
respect de l'accord par les ex-conjoints.

Pour toute information complémentaire sur la médiation familiale

- Association pour la médiation familiale
www.pourlamediationfamiliale.fr
- Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux
www.mediation-familiale.org
- Union nationale des associations familiales
www.unaf.fr



Les institutions vers lesquelles les familles monoparentales peuvent se tourner :

- La Caf ou la MSA
- Les services de médiation familiale
- Les juges aux affaires familiales
- Les bureaux d'aide juridictionnelle des tribunaux de grande instance

»»» Pour obtenir plus d'informations sur leurs droits et le formulaire de demande d'Asf, les familles peuvent consulter :

- **caf.fr** ou contacter leur Caf, pour les ressortissants du régime général
- **msa.fr** ou contacter leur MSA, pour les ressortissants du régime agricole





être parents
après
la séparation

ANNEXE 2

Fiche 1

L'essentiel à retenir de la séance d'information

Le choc psychologique de la séparation chez l'adulte :

- Traverser le choc émotionnel de la séparation pour aider l'enfant à comprendre la situation ;
- Reconstruire pour avancer et vivre de nouvelles expériences avec son enfant ;
- Trouver sa part de responsabilité dans ce passage difficile ;
- Admettre la diminution temporaire de ses capacités de parent et celles de l'autre parent ;
- Ne pas briser ce que l'on sera contraint de réparer par la suite.

Les aspects juridiques de la séparation :

- L'autorité parentale est un ensemble de droits et de devoirs, exercée conjointement par les deux parents dans l'intérêt de l'enfant ;
- La séparation est sans incidence sur l'exercice de l'autorité parentale ;
- Les devoirs et les décisions des parents respectent les besoins et les droits de l'enfant ;
- La résidence de l'enfant et ses lieux de vie sont déterminés en commun par les deux parents ;
- Chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ;
- Il existe plusieurs façons de résoudre les conflits liées à une séparation et elles peuvent se combiner entre elles : médiation familiale, négociation directe entre les personnes sans intermédiaire et négociation entre les personnes avec l'aide d'un avocat pour une procédure devant le tribunal.

La communication entre les parents suite à une séparation :

- Reconnaître que l'autre parent fait de son mieux avec l'enfant ;
- Entretenir une image positive de l'autre parent ;
- Respecter la façon d'agir de l'autre parent, dans la mesure où il s'agit de l'intérêt de l'enfant ;
- S'informer réciproquement et régulièrement pour les questions impactant l'enfant ;
- Permettre et encourager l'enfant à aimer ses deux parents et à le verbaliser ;
- Contribuer équitablement au maintien d'un niveau de vie semblable dans les deux lieux de vie de l'enfant.



être parents
après
la séparation

Fiche 2

L'essentiel à retenir des réactions possibles des enfants face à la séparation et leurs besoins

Réactions possibles d'un enfant de 0 à 6 ans	Leurs besoins
<ul style="list-style-type: none"> • Perte d'appétit, diminution du sommeil ou problème de comportement (notamment crises difficilement contrôlable, anxiété) ; • Régression dans les acquisitions propres au stade de développement de l'enfant : ainsi un enfant, qui commençait à être propre, refuse maintenant de poursuivre l'acquisition de son autonomie. Il peut en être de même pour le développement du langage, de la socialisation... 	<ul style="list-style-type: none"> • Avoir une stabilité, une continuité, une stimulation dans son éducation dans ses deux lieux de vie ; • Développer une relation significative, un attachement, à chacun de ses parents ; • Avoir, quel que soit son âge, des contacts fréquents avec chacun de ses parents ; « il vaut mieux plus souvent et moins longtemps » ; • Réaliser tout changement dans la vie de l'enfant de façon progressive.
Les réactions possibles d'un enfant de 6 à 12 ans	Leurs besoins
<ul style="list-style-type: none"> • Sentiment de culpabilité ou responsabilité face à la séparation de ses parents ; • Comparaison des différents modes de vie proposés dans les deux lieux de vie, a fortiori lorsqu'un écart important existe ; • Repli sur soi ; • Surperformance dans le but de réconcilier ses parents. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéficier de la présence de ses deux parents, disponibles et attentifs ; • Etre rassuré sur le fait qu'il n'est pas responsable de la séparation de ses parents ; • Etre informé à propos de la situation familiale, sans pour autant être pris comme « confident » ; • Vivre sa vie d'enfant, avoir une vie affective et sociale qui lui est propre.

.../...



être parents
après
la séparation

Fiche 2

L'essentiel à retenir des réactions possibles des enfants face à la séparation et leurs besoins

Les réactions possibles d'un enfant de 13 à 18 ans	Leurs besoins
<ul style="list-style-type: none"> • Changements d'humeur rapide et intense (joie, tristesse, rejet, colère...) ; • Alliance de l'adolescent tantôt avec un parent et tantôt avec l'autre : ce comportement peut être exacerbé dans un contexte de séparation des parents et peut se transposer sur la personne du nouveau conjoint (ou nouvelle conjointe) ; • Changement d'intérêt subit chez l'adolescent, voire même abandon de ce qu'il déclarait hier être sa passion ou multiplication à outrance de ses activités. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maintenir un lien avec ses deux parents, même si apparemment l'adolescent cherche à s'en éloigner ; • Négocier avec ses parents de nouvelles frontières et avoir des balises claires ; • Etre écouté par chacun de ses parents ; • Recevoir des messages cohérents, et si possible, des attentes similaires de la part de ses deux parents ; • Faire reconnaître sa démarche d'autonomie par ses deux parents.
Les réactions possibles d'un jeune adulte de 18 ans et plus	Leurs besoins
<ul style="list-style-type: none"> • Refus de choisir entre un parent ou l'autre ; • Revendication du respect de son autonomie même s'il entretient une certaine dépendance envers ses parents. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maintenir le lien avec ses deux parents ; • Etre autorisé à choisir un lieu de résidence et non un parent plutôt que l'autre ; • Continuer à avoir un soutien financier de ses parents.



être parents
après
la séparation

Fiche 3

Quelques sujets que vous pouvez aborder avec l'autre parent lors d'une séparation

- L'autorité parentale conjointe : scolarité, santé, éducation et loisirs, éducation religieuse, etc ;
- Les modalités d'accueil de l'enfant ;
- La contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ;
- Les modes de communication entre parents et entre les parents et l'enfant ;
- Les démarches administratives : droits sociaux, prestations familiales, etc ;
- La gestion matérielle : logement, voiture(s), mobilier, etc.

Cette liste n'est pas exhaustive : n'hésitez pas à aborder tout sujet qui vous apparaît essentiel pour votre enfant.

Vous pouvez être accompagné(e) par un médiateur familial pour faciliter les échanges entre vous et votre ex-conjoint(e).



être parents
après
la séparation

Fiche 4

Les sites internet utiles pour vous informer

Des sites avec des documents utiles à télécharger...

www.mon-enfant.fr :

- Livret d'information sur la médiation familiale, l'exercice de l'autorité parentale en milieu scolaire, fiche pratique sur l'autorité parentale, ...
> Rubrique « Espace doc' Parents » puis « Parents séparés »
- Services de médiation familiale, groupes de paroles, soirées débats thématiques ...
> Rubrique « Près de chez vous » pour découvrir tous les services et actions destinés aux parents sur votre département

www.justice.gouv.fr : (site édité par le ministère de la Justice)

- Des fiches pratiques sur le divorce, la pension alimentaire, les violences conjugales, l'aide juridictionnelle
> Rubrique « Publications » puis « Les fiches pratiques »
- Des informations sur le mariage, le Pacs, l'union libre, l'adoption, le divorce / la séparation, l'autorité parentale, les obligations alimentaires et la pension alimentaires, ...
> Rubrique « Droits et démarches » puis « Famille »

Des sites pour effectuer vos démarches administratives et vous informer sur vos droits...

www.caf.fr :

- Pour déclarer votre changement de situation familiale :
> Rubrique « Les services en ligne »
- Pour toutes les informations sur le revenu de solidarité active (Rsa), l'allocation de soutien familial (Asf) et l'aide au recouvrement des pensions alimentaires, ...
> Rubrique « S'informer sur les aides » puis « Solidarité et insertion » Rubrique « Vies de famille » puis « changement de situation »



Les sites internet utiles pour vous informer

www.msa.fr :

- Aides et accueil du jeune enfant : la Paje, les prestations familiales et les modes de garde
- En cas de difficultés : la médiation familiale, les séjours « ensemble pour repartir »
> Rubrique « Vous êtes » puis « Parent ou futur parent » puis « Vos dossiers »
- Pour signaler votre changement de situation familiale :
> Rubrique « Conseils, droits et démarches » puis « votre situation change » puis Fiche pratique « vous changez de situation maritale »

Des sites pour compléter votre information...

www.apmf.fr : (site édité par l'Association pour la médiation familiale)

www.fenamef.org : (site édité par la Fédération de la médiation et des espaces familiaux)

> Rubrique « Médiation familiale »

> Rubrique « Soutien à la parentalité »

> Rubrique « Ressources documentaires » puis « Couple », « divorce, séparation », « Beaux-parents – familles recomposées », « Droit et législation »

www.infofemmes.com :

(Site édité par le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles)

- Pour rencontrer un juriste :
> Rubrique « Nous contacter – Réseau des Cidff – toutes les coordonnées par régions »
- Pour s'informer :
> Rubrique « Se documenter »

www.pourlamediationfamiliale.fr (site édité par l'Association pour la médiation familiale)

www.unaf.fr (site édité par l'Union nationale des associations familiales)

> Rubrique « Dossiers » puis « Accompagnement des familles » : Médiation familiale

De la documentation locale est à votre disposition pour compléter ces sites nationaux d'information.

séance
d'information
gratuite

être parents après la séparation

La séparation amène un grand nombre de changements dans la vie d'une famille. Comprendre ce que vous êtes en train de vivre, aider vos enfants à s'adapter, traverser les conflits et le stress...



une séance
d'information?



Animée par des professionnels,
cette séance d'information en
groupe aborde :

- Les aspects sociaux et psychologiques de la séparation.
- Les réactions et besoins des enfants en fonction de leur âge.
- Des informations juridiques sur les effets de la séparation et du divorce.
- Ce que permet la médiation familiale.
- Les informations et ressources près de chez vous.

Vous pourrez échanger sur ces sujets pendant la séance.



RECOMMANDATIONS ET PERSPECTIVES (rapport intermédiaire d'évaluation de la Gipa)

Dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif de garantie contre les impayés de pension alimentaire, la Branche famille a pu démontrer sa capacité à remplir les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics : apporter un nouveau soutien financier aux créanciers d'aliments au moyen du versement d'une nouvelle prestation et d'un dispositif de recouvrement renforcé, et mieux informer les familles sur l'autorité parentale, l'obligation alimentaire et les prestations dédiées, dans une optique d'accès aux droits.

Elle a cherché parallèlement à répondre aux recommandations formulées par la Mission nationale de contrôle (Mnc), notamment en matière d'organisation et de pilotage de l'activité de recouvrement, par une politique résolue de mutualisation et de professionnalisation.

Les éléments répertoriés dans le rapport témoignent de l'implication des réseaux pour une mise en œuvre optimale de l'expérimentation. Les Caisses ont œuvré au déploiement du dispositif dans toutes ses dimensions : outre la gestion du dispositif et l'activité de recouvrement associée, elles ont su impulser à l'échelon de leur territoire une dynamique de partenariat en direction de l'ensemble des acteurs clés concernés par la problématique de l'obligation alimentaire.

Cette première étape de l'expérimentation conduit à formuler des recommandations et des propositions visant à optimiser et à simplifier le dispositif et la gestion de l'Asf, dans l'optique d'une généralisation de la Gipa à la France entière.

1. LES PROPOSITIONS VISANT A OPTIMISER LE DISPOSITIF

Dans tous les cas, la branche Famille s'inscrit d'ores et déjà dans une démarche d'optimisation de la gestion de l'Asf et du dispositif sous ses différentes dimensions³⁶ :

- La poursuite de la montée en charge de l'Asf-c par l'exploitation des requêtes de bénéficiaires potentiels et via les rendez-vous des droits qui devraient y contribuer de manière substantielle ;

Recommandation 1

Inscrire la Gipa dans la politique d'accès aux droits institutionnelle.

Échéance : 4^{ème} trimestre 2015.

- La finalisation de la construction des indicateurs : à terme de nouveaux indicateurs seront disponibles, ils permettront d'appréhender plus finement la performance de la Branche en matière de recouvrement des pensions alimentaires et de disposer d'éléments supplémentaires concernant la typologie des débiteurs. S'agissant des outils de pilotage, les travaux en cours d'achèvement permettront de suivre plus finement l'activité de recouvrement et les résultats afférents ;

Recommandation n° 2

Engager des études relatives aux incidents de paiement des pensions alimentaires.

Échéance : 2016-2017.

³⁶ La MSA met en œuvre cette démarche d'optimisation selon des modalités adaptées à son organisation en guichet unique

- L'amélioration du *process* : la mise à jour à venir du processus de gestion de l'Asf dans un cadre mutualisé permettra d'intégrer les bonnes pratiques issues de l'expérimentation ;

Recommandation n° 3

Capitaliser les bonnes pratiques de gestion en bouclant la mutualisation du recouvrement.

Échéance : 1^{er} trimestre 2016.

- La généralisation des séances d'information : la dynamique d'ores et déjà impulsée en direction des partenaires devrait se confirmer. La réalisation de monographies permettra d'apprécier l'impact sur les usagers de cette nouvelle offre de service à visée préventive qui s'inscrit naturellement en conformité avec les dispositions inscrites dans le projet de loi portant réforme de la Justice et visant à extraire du champ judiciaire les différends³⁷ qui peuvent se régler par des voies alternatives.

Recommandation n° 4

Déployer les séances d'information « Être parents après la séparation » dans les départements volontaires et les généraliser à terme.

Échéance : 3^{ème} trimestre 2015 – 4^{ème} trimestre 2016.

Recommandation n° 5

Inscrire les séances d'informations collectives « Être parents après la séparation » dans le référentiel de la médiation familiale et dans le champ des orientations possibles par le Jaf.

- La préfiguration de nouvelles coopérations avec la Justice : la Gipa a ouvert un champ partenarial riche de potentialités et porteur d'améliorations du service public : cohérence des procédures, meilleure information et orientation, raccourcissement des délais, déjuridicisation,...

Recommandation n° 6

Permettre à des Caisses et Tgi volontaires de préfigurer de nouvelles coopérations dans le champ de la mise en état administrative des dossiers, de l'orientation vers la médiation familiale, etc.

Mais, au-delà de l'optimisation du dispositif expérimental, l'atteinte des objectifs et l'amélioration des résultats du recouvrement passe principalement par une simplification structurelle des règles de droit de l'Asf par les pouvoirs publics.

2. LES PROPOSITIONS EN MATIERE DE SIMPLIFICATION DE GESTION DE L'ASF

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Gipa, une réflexion a été menée avec les Caisses sur les perspectives de simplification de l'Asf.

Les pistes de simplification exposées ci-après ont été identifiées par le comité de pilotage Gipa et expertisées par le Comité simplification et processus de la Cnaf :

- L'exigence de l'original du jugement fixant l'obligation alimentaire

En application des textes, seul l'original du jugement fait foi en matière de recouvrement : cette exigence découle des articles 502 du Code de procédure civile et 1 334 du Code civil

³⁷ Terminologie du décret 2015-282 du 11 mars 2015 et du projet de loi sur la Justice du XXI^{ème} siècle.

et a été confirmée par la jurisprudence (CA Versailles, 13 septembre 1996 ; Cass. 2e civ, 14 juin 2001).

L'exigence systématique des originaux des jugements est lourde pour la gestion du recouvrement dans le réseau. Elle s'avère même contreproductive dans les caisses qui effectuent le recouvrement sans difficultés en s'appuyant sur les copies des jugements. Au vu de ces éléments, la tolérance à l'égard des photocopies des jugements semble en effet fondée.

Pour les usagers, l'exigence de cette pièce peut par ailleurs être préjudiciable à l'accès au droit.

Recommandation n° 7

Supprimer l'exigence de l'original du jugement fixant l'obligation alimentaire pour engager les procédures de recouvrement.

- L'aide au recouvrement : l'exigence de l'échec d'une tentative de recouvrement forcé préalable

En application du dispositif actuel (article R.581-2 du CSS), le bénéfice de l'aide au recouvrement est subordonné à la condition de justifier de l'échec d'une tentative de recouvrement forcé.

Or, dans la majorité des cas, les créanciers n'ont pas connaissance d'un tiers détenteur de fonds, empêchant ainsi d'engager un recouvrement forcé auprès d'un huissier.

Cette exigence peut donc constituer un frein à l'accès au droit et au recours à cette procédure encore méconnue malgré les efforts d'information réalisés par les Caisses (*cf. flyer en annexe*).

Recommandation n° 8

Supprimer l'exigence de l'échec d'une tentative de recouvrement forcé préalable à l'engagement de l'aide au recouvrement.

- Le recouvrement à l'étranger

Il s'agit d'un aspect qui devra être approfondi ultérieurement ; deux propositions complémentaires peuvent être formulées, outre l'optimisation du processus en lien avec le Ministère des affaires étrangères :

- Décharger les Caf du recouvrement amiable des créances alimentaires à l'étranger compte tenu que les autorités compétentes de chaque pays sont en principe tenues ou mettent en œuvre une procédure de recouvrement amiable lors de leur saisine par le MAE ;
- Ou décharger les Caf de la constitution des dossiers lorsque le débiteur de pension alimentaire réside à l'étranger pour le confier aux instances compétentes (Bureau du recouvrement des créances alimentaires, Ministère des affaires étrangères) en charge de la gestion des dossiers de recouvrement des créances alimentaires à l'étranger.

Recommandation n° 9

Décharger les Caisses de la tentative amiable de recouvrement lorsque le débiteur réside à l'étranger (et renforcer les procédures contraignantes par ailleurs).

- L'indexation des pensions alimentaires

Une harmonisation de la date d'indexation (1^{er} janvier de chaque année par exemple) pourrait être envisagée. Cette mesure serait source de gain de productivité grâce à une gestion automatisée qui pourrait être mise en œuvre par les Caisses.

En l'état actuel, les jugements fixant l'obligation alimentaire prévoient une indexation régulière sur la base de différents indices. L'indexation du montant de la pension alimentaire pourrait être facilitée au moyen d'une réduction du nombre des indices, voire la fixation d'un indice de référence unique.

Recommandation n° 10

Harmoniser la date d'indexation des pensions alimentaires et unifier les indices de référence.

- Le droit de communication des Caisses

Il s'agit de permettre au technicien en charge du recouvrement d'avoir accès aux fichiers des Dpae (déclaration préalable à l'embauche) dans le cadre des recherches à mener sur la situation des débiteurs. Il en est de même pour l'accès aux fichiers fiscaux.

À terme, la mise en ligne d'un web service par la Dgfi (réflexion en cours dans le cadre de la prime d'activité) ainsi que la généralisation de la déclaration sociale nominative (Dsn) devrait faciliter les recherches et donc améliorer les résultats du recouvrement.

Recommandation n° 11

Ouvrir aux Caisses un droit d'accès élargi aux fichiers de la Dgfi ou à la Dpae.

- Les montants d'Asf-c versés

Prévoir un seuil minimum de versement de l'Asf-c, compte-tenu des coûts de gestion (en cours de chiffrage).

Recommandation n° 12

Fixer un seuil minimum de versement d'Asf complémentaire.

- Les accords issus de la médiation familiale

La proposition consiste à admettre la recevabilité des accords amiables établis dans le cadre d'une médiation familiale sans nécessité d'homologation par le Jaf, et ce à la fois pour la valorisation de l'Asf complémentaire et la mise en œuvre d'un recouvrement forcé.

À défaut, une procédure accélérée d'homologation (« Fast track » au Canada) permettrait de valoriser les accords entre les parties, déjudiciariser une partie des affaires familiales et accélérer les procédures.

Ces propositions s'inscrivent en cohérence avec le projet de loi Justice du XXI^e siècle visant à favoriser la résolution amiable des litiges.

Recommandation n° 13

Élargir la recevabilité des accords de médiation familiale pour ouvrir droit au versement de l'Asf-c.

Recommandation n° 14

Instaurer une procédure courte d'homologation des accords parentaux.

- Le mécanisme de la contrainte

La proposition d'extension de la procédure de paiement direct à vingt-quatre mois est pertinente dans l'éventualité de l'absence d'une généralisation de la Gipa.

La mise en place des procédures de saisie (saisie rémunérations, saisie attribution) est en effet complexe en raison de leurs coûts et du délai avant passage des dossiers à l'audience. L'extension du mécanisme de contrainte (l'article L.161-1-5 du CSS en combinaison avec l'article R.262-974-1 du Casf) peut constituer une alternative à condition qu'il puisse désormais concerner les créances alimentaires.

Recommandation n° 15

Généraliser l'extension de la procédure de paiement direct à 24 mois d'arriérés.

Pour autant, la principale simplification dans le cadre de la gestion par les Caisses (et spécifiquement pour les Caisses pivots de la mutualisation) sera désormais la généralisation du dispositif Gipa permettant une harmonisation des droits et des procédures à l'échelle nationale.

Recommandation n° 16

Généraliser à la France entière l'expérimentation Gipa en date du 31/03/2016.

L'expérimentation Gipa démontre, si besoin en était, la pertinence de confier aux Opdf un rôle renforcé en matière de recouvrement dans le champ des pensions alimentaires.

Riches de leurs fichiers et de leur connaissance fine des situations des allocataires, de leur savoir-faire en matière de recouvrement et d'accompagnement social, de la complémentarité des métiers qu'elles exercent, et au vu de l'imbrication des droits sociaux, les Caisses semblent en effet être mieux placées que des acteurs privés ou qu'une éventuelle « Agence du recouvrement », créée *ex nihilo*, sur des modèles étrangers plus ou moins performants.

Si la crise économique et la fragilité des situations professionnelles, et donc des ressources, de certains débiteurs de bonne foi peut constituer l'un des facteurs d'explication du phénomène des impayés, rien ne serait plus contre-productif que de s'éloigner d'une logique d'accompagnement, en terme de coparentalité bien sûr, mais aussi de recouvrement.

La Gipa présente donc l'opportunité de mieux connaître le phénomène des impayés, comprendre comment il s'inscrit dans l'environnement sociologique et économique, et comment il est vécu dans l'intimité des foyers séparés.

De fait, l'expérimentation aura également questionné la place et les responsabilités de chaque acteur, souligné le rôle fondamental de la médiation familiale et du développement des modes alternatifs de règlement des différends,... et par conséquent, remis sur la place publique cette dimension cachée des affaires familiales que sont les impayés de pension alimentaire.

Pour l'ensemble des raisons exposées dans ce rapport intermédiaire d'évaluation, rendu conformément à l'article 27 de la loi du 4 août 2014, la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole émettent auprès des pouvoirs publics un avis favorable à la généralisation de la garantie contre les impayés de pension alimentaire.

Animateurs des séances d'information (travailleurs sociaux Caf, Msa, médiateurs familiaux, juristes/avocats)	Référents Caf
Vécu de l'expérimentation	
<ul style="list-style-type: none"> la pluridisciplinarité est un des principaux atouts de l'expérimentation : la coanimation "travailleur social / médiateur familial / juriste/avocat" a largement favorisé les rapprochements avec les acteurs de la justice (notamment TGI et barreaux) même si ces coopérations sont à affermir dans certains départements. l'expérimentation fait sens auprès des travailleurs sociaux Caf et MSA et massivement, l'ensemble des animateurs sont convaincus du bienfondé du dispositif les 4 volets de la séance d'information correspondent bien aux besoins des parents confrontés à une séparation. l'accompagnement méthodologique proposé par la Cnaf et la mise à disposition de tous les outils (diaporama support pour les parents, livret pour les animateurs, charte graphique et outils de communication, pochette parents, kit d'évaluation...) a été très importante et a facilité l'appropriation de la démarche l'appui des référents animateurs issus du groupe d'appui national n'a pas emporté l'adhésion de tous les animateurs; cette fonction a pu déstabiliser les animateurs et "semer le trouble" par rapport aux référents Caf. Déficit de lisibilité. 	<ul style="list-style-type: none"> l'expérimentation a permis de développer de multiples coopérations avec une diversité d'acteurs, notamment ceux de la justice, même si certains départements doivent encore consolider ces coopérations. Cette démarche sert les relations partenariales au-delà du projet en lui-même et positionne les caisses différemment. la communication autour des séances d'information a nécessité du temps pour les rencontres en interne Caf et auprès des acteurs des territoires. Même si les outils sont fournis par la Cnaf, ce temps d'explicitation est incontournable pour compléter la communication traditionnelle (envoi de courrier/ courriels d'information par exemple). Temps qui est à prendre en compte / sensibilisation des directions Caf. la disponibilité de la Cnaf à répondre aux besoins des Caf et à accompagner le déploiement des séances d'information a été fortement soulignée par l'ensemble des Caf. Les Caf ont fortement apprécié : de construire en proximité le dispositif avec la Cnaf la relation continue Cnaf/Caf par le biais des visioconférences de travail, les infos mises à disposition très régulièrement dans l'espace collaboratif Gipa, l'envoi régulier de courriels d'information sur le projet, les journées d'accompagnement méthodologique et les journées de clôture, les points d'étapes en copil Gipa, le "SAV" par téléphone et mail pendant le déploiement. la mise à disposition des différents outils (pour les animateurs, pour les parents, le kit d'évaluation, le kit communication...) l'appui des référents animateurs issus du groupe d'appui national est loin de faire l'unanimité : la fonction de ces référents animateurs et leur périmètre d'intervention sont restés très nébuleux pour la majorité des référents Caf. La majorité des interlocuteurs Caf sont défavorables au maintien de cette fonction.

Perspective d'un déploiement à l'ensemble des départements

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • nécessité que la Cnaf reste pilote de la démarche tant dans l'accompagnement du déploiement que l'actualisation d'outils nationaux comme cela a été le cas pour l'expérimentation • importance que certains outils (diaporama support pour les parents et fiche méthodologique nationale notamment) soient ajustés et allégés sur la forme • nécessité que la communication en direction des parents et des professionnels fassent l'objet d'un véritable plan d'action structuré mis à disposition par la Cnaf au niveau national puis piloté en local par la Caf mais travaillé avec les acteurs locaux • proposition qu'au moins une séance d'information soit présentée spécifiquement aux professionnels internes Caf et les professionnels externes (travailleurs sociaux du conseil départemental, référents famille CSC, service social scolaire, animateurs Ram, coordinateur enfance jeunesse, directeurs Alsh, porteurs de projet Reaap et Clas...) • importance de préciser les emboîtements entre ce projet et les offres séparation existantes | <ul style="list-style-type: none"> • Souhait que la Cnaf demeure pilote de la démarche et continue d'animer le projet en articulation avec les partenaires actuels mais en élargissement aux acteurs justice (Ministère voir quelle direction et CNB) avec les interlocuteurs des Caf • Exigence de sensibilisation des directions des Caf / déploiement : nécessaire appropriation des enjeux et des moyens nécessaires pour y répondre... besoin d'appréhender l'économie générale du projet pour les directeurs. • Importance qu'un temps de sensibilisation organisé par la Cnaf (dans l'esprit de l'accompagnement méthodologique mais plus allégé) soit proposé à tous les futurs animateurs et aux référents Caf • Nécessité d'un discours commun au niveau national sur le projet avec de la souplesse pour la mise en œuvre locale (équilibre) • Besoin que la Cnaf explicite les articulations du projet avec les SDSF, les CTG, le plan d'accessibilité, plus largement, avec l'ensemble des outils techniques et politiques. Plusieurs Caisses ont inscrit le projet dans le SDSF. • Importance que la Cnaf diffuse un message clair sur son ambition d'un "service public aux familles confrontées aux séparations" et sa place dans la politique générale de soutien à la parentalité • Quel est le positionnement national à partir de décembre ? que fait-on ? continue-t-on ? comment dans quelles conditions ? que dit-on aux partenaires ? quand sera-t-on informé du déploiement des séances d'information ? • Quid des moyens dans une perspective de déploiement (au-delà des fonds locaux des caisses qui ont pu être mobilisés) ? fonds de péréquation ? fonds européens ? fonds parentalité ? • Quel ajustement possible du référentiel national d'activité de médiation familiale + les séances d'information seront-elles intégrées ? Importance d'objectiver l'impact des séances d'information / activité des services de médiation familiale et activité des travailleurs sociaux Caf |
|--|--|



être parents
après
la séparation



Qu'en avez-vous pensé ?

Merci de bien vouloir remplir ce questionnaire en **ENTOURANT** le chiffre de la réponse qui vous convient le mieux, sans oublier d'**indiquer le jour, la date et l'heure** de début de la séance à laquelle vous venez d'assister.

Vous pourrez le remettre à l'accueil avant de partir.

ANNEXE 5

Votre appréciation globale de la séance

1. À l'issue de cette séance d'information, comment vous sentez-vous ?

choisissez trois réponses maximum

- | | | | | | |
|-----------------|----|------------------|----|---------------------|----|
| • Enthousiaste | 1 | • Perte de temps | 2 | • Respecté.e | 3 |
| • Méprisé.e | 4 | • Optimiste | 5 | • Saturé.e | 6 |
| • Intéressé.e | 7 | • Content.e | 8 | • Pas à la hauteur | 9 |
| • Déstabilisé.e | 10 | • Pas à ma place | 11 | • Serein.e | 12 |
| • Soutenu.e | 13 | • Étonné.e | 14 | • Inquiet.e | 15 |
| • Déprimé.e | 16 | • En colère | 17 | • Mieux renseigné.e | 18 |
| • Autre | 19 | | | | |

2. Parmi les termes sélectionnés, quel est celui qui exprime le mieux votre état d'esprit ?

3. Qu'avez-vous le plus apprécié aujourd'hui ? Et qu'avez-vous le moins aimé ?

choisissez deux réponses maximum par colonne (+ et -)

- | | + | - | | + | - |
|--|---|---|--|----|----|
| • L'apport de connaissances | 1 | 1 | • Les temps d'échange | 2 | 2 |
| • La façon dont les intervenants présentent les choses | 3 | 3 | • Le profil des intervenants | 4 | 4 |
| • Les supports de présentation | 5 | 5 | • L'accueil des participants | 6 | 6 |
| • Les réponses aux questions | 7 | 7 | • L'organisation collective plutôt qu'individuelle | 8 | 8 |
| • Les documents remis | 9 | 9 | • Autre, précisez : | 10 | 10 |

4. Quelles sont les deux raisons principales qui vous ont incité.e à venir aujourd'hui ?

choisissez deux réponses maximum

- | | | | |
|--|----|--|----|
| • Avoir des renseignements sur la pension alimentaire | 1 | • Obtenir des contacts (avocats, médiateurs, etc.) | 2 |
| • Organiser votre vie quotidienne après la séparation | 3 | • Connaître les services autour de chez vous | 4 |
| • Connaître les procédures, les démarches liées à la séparation | 5 | • Réfléchir à la résidence des enfants | 12 |
| • Partager, discuter, échanger avec d'autres parents | 7 | • Rien de particulier | 8 |
| • Mieux comprendre les sentiments et réactions de votre enfant | 9 | • Mieux comprendre vos sentiments, vos réactions | 10 |
| • Mieux comprendre les sentiments et réactions de l'autre parent | 11 | • Autre(s) ; préciser | 12 |

5. Par rapport à l'idée que vous vous faisiez de cette séance d'information avant de venir, diriez-vous que...

- | | |
|------------------------------------|---|
| • vous êtes agréablement surpris.e | 1 |
| • cela correspond à vos attentes | 2 |
| • vous êtes déçu.e | 3 |

6. Qu'auriez-vous aimé trouver aujourd'hui ? Qu'est-ce qui vous a manqué ?

.....

.....

.....

.....

.....

Votre appréciation détaillée du déroulement de la séance d'information

	aspects psychologiques	informations juridiques	communication entre les parents	offres et ressources
7. Lors des présentations par les intervenants, vous avez trouvé les <u>informations</u>...				
• Trop nombreuses	1	1	1	1
• En quantité adaptée	2	2	2	2
• Trop limitées	3	3	3	3
• Claires et pertinentes	1	1	1	1
• Faciles à comprendre mais un peu basiques	2	2	2	2
• Un peu difficiles à suivre	3	3	3	3
• Incompréhensibles	4	4	4	4
• Intéressantes et vous allez vous en servir	1	1	1	1
• Intéressantes mais difficiles à mettre en œuvre	2	2	2	2
• Inutiles	3	3	3	3
8. Lors des échanges, qu'avez-vous pensé des <u>réponses</u> apportées ?				
• Intéressantes et cela a permis de mieux comprendre	1	1	1	1
• Intéressantes mais un peu éloignées de la question	2	2	2	2
• Utiles mais vous le saviez déjà ou auriez pu le savoir facilement par ailleurs	3	3	3	3
• Cela n'apportait vraiment rien	4	4	4	4
9. Qu'avez-vous pensé des supports visuels utilisés ?		12. Globalement, comment la place donnée aux échanges vous a-t-elle semblé ?		
• Dynamiques	1		• Trop longue	
• Trop sérieux	2		• Adaptée	
• Trop denses	3		• Trop courte	
• Bien pour lire en même temps	4			
• Utiles pour comprendre	5			
• Sans intérêt	6			
10. Que pensez-vous des documents mis à votre disposition ?		13. Si vous souhaitiez poser des questions, avez-vous pu le faire ?		
• C'est bien et la sélection est suffisante	1		• Non, vous ne saviez pas comment le dire	
• C'est bien et vous appréciez de pouvoir compléter selon les sujets qui vous intéressent	2		• Non, ce n'est pas facile de l'aborder en public	
• Vous auriez préféré choisir vous-même tous les documents	3		• Non, on ne vous a pas passé la parole	
• C'est superflu, inutile	4		• Oui, vous les avez posées	
			• Vous n'aviez pas de questions à poser	
11. Comment était le climat dans la salle ?		14. Allez-vous conseiller ces séances d'information à d'autres parents ?		
• Agréable	1		• Oui, tout à fait	
• Correct	2		• Oui, probablement	
• Tendue	3		• Non, probablement pas	
			• Non, certainement pas	
		Vraiment bien	Pas mal	Tout juste correct
				Totalemt raté
15. Concernant l'organisation de la séance, que diriez-vous...				
du jour	1	2	3	4
de l'horaire	1	2	3	4
de la durée	1	2	3	4
de la facilité d'accès au lieu	1	2	3	4
du lieu lui-même	1	2	3	4
de la salle	1	2	3	4
de l'accueil	1	2	3	4
du nombre de participants	1	2	3	4
de la composition du groupe de participants	1	2	3	4

Votre venue à la séance d'aujourd'hui

16. Comment avez-vous pris connaissance de cette séance d'information ? (plusieurs réponses possibles)

- Quelqu'un vous en a parlé 1
- Par un courrier, SMS ou email 2
- Par une affiche 3
- Par un dépliant 4
- Par Internet : quel site ? 5
- Par un article de presse 6
- Autre 7

17. Par qui avez-vous été informé.e ?

(plusieurs réponses possibles)

- La famille 1
- Des amis, des collègues 2
- Un avocat 4
- Un médiateur familial, une médiatrice familiale 5
- Un.e assistant.e social.e 6
- La CAF, la MSA 7
- La Maison des droits 8
- Le tribunal 9
- Autre 10

18. Êtes-vous venu.e avec quelqu'un ?

- Oui (passez à la question 19) 1
- Non (passez à la question 20) 2

19. Avec qui êtes-vous venu.e ? (plusieurs réponses possibles)

- avec votre conjoint.e actuel.le 1
- avec votre ex-conjoint.e 2
- avec vos enfants 3
- avec des parents, frères, sœurs 4
- avec des amis ou collègues 5
- avec une connaissance dans la même situation 6
- avec un.e assistant.e social.e 7
- Autre 8

20. Si vous n'êtes pas directement concerné.e par la séparation, indiquez si vous êtes venu.e...

- à titre professionnel 1
- pour accompagner quelqu'un 2

Quelques informations sur vous

21. Quels sont votre code postal et commune ?

.....

22. Quelle est votre année de naissance ?

23. Vous êtes

- un homme 1
- une femme 2

24. Avec l'autre parent, avant votre séparation, vous étiez...

- Pacsés 1
- Mariés 2
- En couple, ni mariés ni pacsés 3
- Vous n'étiez pas en couple (passez à la question 26) 4
- Autre, précisez : 5

25. Actuellement, vous êtes-vous...

- en cours de réflexion pour vous séparer, divorcer 1
- en cours de séparation, en instance de divorce 2
- déjà séparé.e, divorcé.e 3

26. Avez-vous déjà rencontré un médiateur familial, une médiatrice familiale ?

- Oui 1
- Non 2
- Vous ne savez pas 3

27. Si vous avez des enfants, combien ont...²

- Moins de 3 ans 1
- De 3 à 5 ans 2
- De 6 à 10 ans 3
- De 11 à 14 ans 4
- De 15 à 17 ans 5
- 18 ans et plus 6

28. Vivez-vous actuellement en couple ?

- Oui 1
- Non 2

29. Quel est votre plus haut diplôme ?

- Aucun diplôme 1
- Certificat d'études 2
- BEPC, brevet des collèges 3
- CAP / BEP 4
- Baccalauréat, brevets professionnels 5
- Bac + 2 6
- Bac + 3 7
- Bac + 4 8
- Bac + 5 et plus 9
- Plus que bac + 5 10
- Autre 11

30. Quelle est votre activité ?

- Vous exercez une profession 1
- Vous êtes à la recherche d'un emploi 4
- Vous êtes parent au foyer 5
- Vous êtes élève ou étudiant.e 2
- Vous êtes retraité.e 3

31. Quelle profession exercez-vous ou exerciez-vous ?

.....

32. Êtes-vous allocataire de la CAF ou de la MSA ?

- oui, de la CAF 1
- oui, de la MSA 2
- non, ni de l'un, ni de l'autre 3

*Nous vous remercions de votre participation.
 N'oubliez pas de déposer le questionnaire dans la boîte prévue à cet effet.*

Numéros récents

n° 206 2019	Évaluation qualitative du dispositif « Promeneurs du Net » François Cathelineau, Martin Audran, Manon Réguer-Petit, Arthur Jan Agence Phare
n° 205 2019	2 nd prix Cnaf - D'une grossesse transgressive à une maternité convenable Aménagements temporels et arrangements normatifs chez de jeunes mères kanak Océane Sipan École des Hautes Études en Sciences Sociales
n° 204 2019	1 ^{er} prix Cnaf - Le social à l'épreuve de la sanitarisation Monographie d'un centre d'hébergement et de réinsertion sociale Chloé Bussi Écoles des Hautes Études en Sciences sociales / Université Paris XIII
n° 203 2019	Taux de couverture territorialisé de l'accueil du jeune enfant Méthodologie, interprétations et limites Brigitte Debras, Bernard Pélamourgues Cnaf - Dser
n° 202 2019	Évaluation de la préfiguration des schémas départementaux des services aux familles Cécile Ensellem, Véronique Dessen-Torrès avec Liane Dessigne, Sabine Mengin - Geste
n° 201 2018	Familles et société - Sondages 2017 BVA, CSA, Ifop, Ipsos, Opinion Way, Sofres Lucienne Hontarrede Cnaf-Dser
n° 200 2018	Étude qualitative sur l'accompagnement socio-éducatif effectué dans les Foyers de jeunes travailleurs (FJT) Ariane Albergini, Juliette Baronnet, Alice Best, Florence Brunet avec la collaboration de Thibault Devillard Fors - Recherche sociale
n° 199 2018	Second prix Cnaf - mémoire de Master 2 - Recherche en sociologie La maïeutique du genre. Assigner le fœtus à une classe de sexe Gaëlle Larrieu Institut des études politiques de Paris
n° 198 2018	1 ^{er} prix Cnaf - mémoire de Master 2 - Recherche en sociologie Temporalités du travail et du care. Les employé-e-s de banque en agence Marianne Le Gagneur École en Hautes Études en Sciences sociales
n° 197 2017	Revue de littérature sur les assistantes maternelles Position sociale, conditions de travail et d'emploi et quotidien Anne Unterreiner Cnaf - Dser
n° 196 2017	Le Bafa et les jeunes Étude évaluative Jeanne Moeneclaey Cnaf - Dser

Pour toutes correspondances
Frédérique Chave – 01 45 65 68 41
frederique.chave@cnaf.fr
Maquettiste Isabelle Michelet

Les dossiers d'études ne peuvent être vendus,
ils sont téléchargeables directement sur le www.cnaf.fr
► Presse et Institutionnel ► Recherche et statistiques
► Publications

Cnaf – 32, avenue de la Sibelle
75685 Paris cedex 14

