

Création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires

SEPTEMBRE 2016

François **AUVIGNE** • François **DUMUIS** • Laurence **PECAUT-RIVOLIER** •
Jérôme **GUEDJ** • Catherine **SUEUR** • Marie-Bénédicte **MAIZY** •
Irène **DOMENJOZ** • Isabelle **BIGNALET**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES



Inspection Générale des Services Judiciaires



Inspection générale
des finances

N° 2016-M-057

Inspection générale
des affaires sociales

N° 2016-071R

Inspection générale
des services judiciaires

N° 40/16

RAPPORT

CREATION D'UNE AGENCE DE RECOUVREMENT DES IMPAYES DE PENSIONS ALIMENTAIRES

Établi par

François AUVIGNE

Inspecteur général des finances

François DUMUIS

Inspecteur général des affaires
sociales

**Laurence PECAUT-
RIVOLIER**

Inspectrice générale adjointe
des services judiciaires

Catherine SUEUR

Inspectrice des finances

Jérôme GUEDJ

Inspecteur général des affaires
sociales

Marie-Bénédicte MAIZY

Inspectrice des services
judiciaires

Irène DOMENJOZ

Inspectrice des finances

Isabelle BIGNALET

Inspectrice des services
judiciaires

- SEPTEMBRE 2016 -

SYNTHESE

Par lettre en date du 28 avril 2016, la ministre des affaires sociales et de la santé, la ministre des familles, de l'enfance, et des droits des femmes, le ministre de la justice et le secrétaire d'État chargé du budget ont confié à l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des services judiciaires une mission visant à expertiser la création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires et à documenter son champ d'action.

Le nombre de personnes victimes d'impayés de pensions alimentaires est important et pourrait atteindre 35% des créanciers d'aliments, soit environ 315 000 personnes, même si le phénomène est insuffisamment documenté, en dépit d'efforts récents du ministère de la Justice et de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Dès lors qu'une personne isolée est victime d'impayés, elle peut bénéficier de l'allocation de soutien familial (ASF) de son organisme débiteur de prestations familiales (ODPF) qui se substitue alors au créancier pour engager les démarches en recouvrement. L'ASF peut alors être « recouvrable » ou « non recouvrable » dans le cas où le parent débiteur est ou non hors d'état de faire face à son obligation alimentaire.

La mise en place récente de la garantie des impayés de pensions alimentaires (GIPA), expérimentée en 2014 puis généralisée au 1^{er} janvier 2016 a constitué un réel progrès et la mission de recouvrement mise en œuvre par les ODPF a été récemment améliorée, notamment par la mutualisation de cette mission dans 22 CAF pivots et une MSA.

Le lancement d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaire est possible à court terme ; cette agence serait adossée à la branche famille et ne disposerait pas de la personnalité morale. Un comité de pilotage national, sous l'égide du directeur de l'agence et associant les différentes caisses en charge de recouvrement ainsi qu'un comité de suivi composé des différentes institutions impliquées (ministère de la Justice, ministère des Affaires sociales, CNAF, caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), et le ministère des Affaires étrangères) s'assureraient du pilotage du dispositif.

Cette agence devrait s'adresser à tous, personnes isolées et personnes remises en couples ; les gains de productivité attendus par une meilleure organisation (diminution du nombre de caisses pivots, amélioration de l'outil informatique, centralisation des procédures complexes) et par une simplification des procédures (extension à 24 mois du paiement direct, usage plus ciblé de la procédure de recouvrement par le Trésor public) permettront de mettre en place l'agence à effectifs constants tout en s'adressant à une population cible plus étendue. L'agence pourrait, dans certains cas (femmes victimes de violence notamment), jouer un rôle d'intermédiation financière entre certains parents, sur décision spéciale du juge afin de faciliter le versement de la pension alimentaire.

La prise en charge du recouvrement des pensions alimentaires, assurée par le ministère des Affaires étrangères lorsque le parent débiteur vit à l'étranger, doit être améliorée en engageant trois types d'actions. Premièrement, l'information autour de cette procédure doit être largement diffusée aux particuliers mais également aux institutions concernées afin d'augmenter le taux de recours. En deuxième lieu, le traitement administratif des dossiers doit être professionnalisé, le déploiement de l'outil I-support avec les autres autorités centrales constituera une avancée majeure. Enfin, des actions bilatérales ciblées auprès des pays où les démarches de recouvrement sont particulièrement problématiques doivent être engagées par le réseau diplomatique.

Rapport

Au-delà de la question du recouvrement des pensions alimentaires stricto sensu, c'est l'ensemble des démarches autour de la séparation qu'il convient d'améliorer. L'information sur les démarches à engager après une séparation gagnerait à être rassemblée sur un site unique, qui serait le site de l'agence, hébergé par le site internet www.caf.fr. Parmi les dispositifs existants, la médiation familiale est un dispositif particulièrement intéressant et les expérimentations lancées sur la médiation préalable à la procédure judiciaire doivent être poursuivies et faire l'objet d'une évaluation rigoureuse.

S'agissant de la procédure judiciaire, différentes propositions visent à améliorer l'accès au droit et l'efficacité de la procédure judiciaire. Il s'agit notamment de s'assurer du bon déroulement de la procédure judiciaire en accompagnant les justiciables (par le biais des ODPF), d'améliorer les transmissions d'informations entre les ODPF et les juges aux affaires familiales et la délivrance de titres exécutoires.

La mission a également examiné l'utilisation par les juges de la table de référence pour la fixation des pensions alimentaires diffusée par la Chancellerie en 2010. L'existence de cette table est bien connue et elle est utilisée dans près de deux tiers des cas ; des modulations restent nécessaires. Ce barème fait néanmoins l'objet de critiques dont la principale est l'absence de prise en compte apparente des revenus du parent créancier. Un groupe de travail composé des institutions concernées mais également d'experts pourrait être chargé de proposer un nouveau barème commun prenant en compte les différents éléments consécutifs d'une séparation.

L'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires pourrait être une solution alternative à la fixation, par le juge, de la pension alimentaire. Le projet de loi portant application des mesures relatives à la Justice du XXIème siècle introduit une nouvelle procédure de divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocats et déposé au rang des minutes d'un notaire, sans l'intervention du juge. L'agence pourrait également lorsque trois conditions cumulatives sont réunies (séparation hors divorce, accord des parents sur la résidence et le droit de visite et d'hébergement, accord sur le montant de la pension alimentaire), valider un accord amiable et délivrer un titre exécutoire.

Cette possibilité nécessite néanmoins qu'un certain nombre de préalables soient réunis. Tout d'abord, la loi doit conférer aux ODPF la compétence de fixation de la pension alimentaire et de délivrance d'un titre exécutoire. Ensuite, les ODPF vérifieront que le montant de pension alimentaire proposé par les parents est supérieur à un barème, d'application automatique, afin de garantir les intérêts de l'enfant. Une procédure précise doit être définie sur la délivrance de ces titres exécutoires avec des voies de recours possibles. Enfin, une organisation spécifique doit être mise en place au sein des ODPF ; le coût de cette dernière devra faire l'objet d'un suivi précis afin d'être pris en charge par le ministère de la Justice, la branche famille ne pouvant assumer cette mission sans compensation financière.

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION..... | 3 |
| 1. LA BRANCHE FAMILLE A UNE LEGITIMITE POUR ACCOMPAGNER LES SEPARATIONS ET PEUT CONSTITUER EN SON SEIN UNE AGENCE DE RECOUVREMENT DES IMPAYES DE PENSIONS ALIMENTAIRES..... | 4 |
| 1.1. Face aux impayés de pensions alimentaires, des procédures de recouvrement existent et le dispositif d'aide au recouvrement a été récemment amélioré..... | 4 |
| 1.1.1. <i>Les pensions alimentaires constituent un apport financier important pour les familles séparées et leur non-paiement, qui est significatif, les fragilise.....</i> | 4 |
| 1.1.2. <i>Les procédures de recouvrement et d'aide au recouvrement ont été récemment améliorées.....</i> | 7 |
| 1.1.3. <i>Le recouvrement à l'international reste encore imparfait.....</i> | 9 |
| 1.2. Le lancement d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires adossée à la branche famille est possible à court terme..... | 10 |
| 1.2.1. <i>La branche famille a la légitimité pour prendre en charge cette mission et est en capacité de le faire à court terme.....</i> | 10 |
| 1.2.2. <i>L'existence d'une mission d'aide au recouvrement est encore limitée et peu connue.....</i> | 11 |
| 1.2.3. <i>L'agence peut être mise en place à effectifs constants sous réserve de gains de productivité engendrés par une optimisation des processus et de l'organisation et une simplification des procédures.....</i> | 13 |
| 1.2.4. <i>L'agence devra proposer une « aide » au recouvrement et non une « garantie » de recouvrement.....</i> | 16 |
| 1.3. L'agence pourrait jouer un rôle d'intermédiation financière entre certains parents..... | 16 |
| 1.3.1. <i>Généraliser cette possibilité n'est pas pertinent.....</i> | 16 |
| 1.3.2. <i>Réserver cette possibilité à certains cas.....</i> | 17 |
| 1.4. Le recouvrement à l'étranger doit être amélioré..... | 18 |
| 2. L'ACCOMPAGNEMENT DES SEPARATIONS DOIT ETRE AMELIORE TANT PAR UN DEVELOPPEMENT DE LA MEDIATION FAMILIALE DANS CERTAINS CAS QUE PAR L'AMELIORATION DU TRAITEMENT JUDICIAIRE DES SEPARATIONS..... | 19 |
| 2.1. Favoriser l'émergence d'accords amiables par le développement de l'information et de la médiation familiale..... | 19 |
| 2.1.1. <i>Proposer une offre d'information cohérente et complète adaptée à chaque famille.....</i> | 19 |
| 2.1.2. <i>Mieux recourir à la médiation familiale.....</i> | 20 |
| 2.2. Revoir le barème afin qu'il soit mieux compris par les justiciables..... | 21 |
| 2.2.1. <i>La table de référence, qui est actuellement utilisée par les juges aux affaires familiales dans un grand nombre de cas, fait néanmoins l'objet de critiques.....</i> | 21 |
| 2.2.2. <i>Une concertation est nécessaire pour un nouveau barème.....</i> | 22 |

| | |
|--|-----------|
| 2.3. Améliorer le traitement judiciaire des séparations | 23 |
| 2.3.1. <i>S'assurer du bon déroulement de la procédure judiciaire pour les créanciers les plus fragiles</i> | 23 |
| 2.3.2. <i>Améliorer la transmission d'informations de l'ODPF vers le juge aux affaires familiales</i> | 24 |
| 2.3.3. <i>Améliorer la procédure de délivrance du titre exécutoire et aller vers la dématérialisation</i> | 25 |
| 3. LA MISE EN PLACE D'UNE SOLUTION ALTERNATIVE A LA SAISINE DE JUGE POUR LA FIXATION DES PENSIONS ALIMENTAIRES EST POSSIBLE, MAIS DOIT ETRE ENCADREE ET NECESSITE DES EVOLUTIONS LEGISLATIVES | 27 |
| 3.1. Les cas où la fixation de la pension alimentaire par l'agence de recouvrement est possible sont limités | 27 |
| 3.2. Conditions de réussite de la mise en place d'une solution alternative à la saisine du juge | 28 |
| 3.2.1. <i>La compétence de fixation de la pension doit être spécifiquement confiée aux ODPF</i> | 28 |
| 3.2.2. <i>Un titre exécutoire doit être délivré par l'organisme débiteur des prestations familiales</i> | 29 |
| 3.2.3. <i>Le barème doit être amélioré</i> | 30 |
| 3.2.4. <i>La procédure doit être précisée</i> | 30 |
| 3.2.5. <i>Une organisation spécifique au sein des organismes débiteurs de prestations familiales doit être mise en place en fonction de la montée en charge du dispositif</i> | 31 |

INTRODUCTION

Par lettre en date du 28 avril 2016, la ministre des affaires sociales et de la santé, la ministre des familles, de l'enfance, et des droits des femmes, le ministre de la justice et le secrétaire d'État chargé du budget ont confié à l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des services judiciaires une mission visant à expertiser la création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires et à documenter son champ d'action.

La mission a donc centré ses travaux sur les séparations familiales avec enfants ayant donné lieu à la fixation d'une pension alimentaire au titre de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE).

Dans son rapport sur les ruptures familiales de 2014¹, le Haut Conseil de la famille indiquait que les ruptures entraînaient un appauvrissement des couples et que la pension alimentaire était un apport important pour le parent « gardien ». Le non-paiement des pensions alimentaires, qu'on estime autour de 35%, contribue à fragiliser ces familles.

Confronté au non-paiement de la pension, le parent créancier d'aliments isolé peut bénéficier de l'allocation de soutien familial (ASF) et d'une aide au recouvrement auprès de son organisme débiteur de prestations familiales (ODPF). Plus récemment, la garantie des impayés des pensions alimentaires (GIPA) a été mise en place afin de définir une pension alimentaire minimale et de renforcer le rôle des ODPF dans leur mission de recouvrement des pensions alimentaires notamment en améliorant l'efficacité de la procédure de paiement direct.

Ces récentes évolutions ont contribué à améliorer le cadre juridique applicable et la mise en œuvre de la mission de recouvrement par les ODPF s'est largement professionnalisée. La création d'une agence du recouvrement des impayés de pensions alimentaires pourrait accroître encore l'efficacité du processus de recouvrement et participer aux réformes actuelles sur la modernisation de la Justice en fixant, dans certains cas, la pension alimentaire.

La mission a mené ses investigations entre mai et juillet 2016 et a rencontré l'ensemble des ministères et institutions concernés. Elle a travaillé de manière itérative avec la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) en échangeant des hypothèses sur le cadre et le format de l'agence. Elle s'est également déplacée dans cinq caisses d'allocations familiales (CAF) et une caisse de la mutualité sociale agricole (MSA)² et dans cinq tribunaux de grande instance (TGI)³. Elle s'est aussi intéressée à la question du recouvrement des créances alimentaires lorsque le débiteur est à l'étranger. Enfin, un benchmark international a permis d'alimenter les réflexions de la mission⁴.

Le présent rapport traitera successivement les questions suivantes :

- la mise en place d'une agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire est possible à court terme ; elle doit être adossée à la branche famille et pourrait prendre en charge, outre l'aide au recouvrement de l'ensemble des créanciers d'aliments, l'intermédiation financière entre les parents dans certains cas ;

¹ Les ruptures familles : états des lieux et propositions, Haut conseil de la famille, avril 2014.

² CAF de Haute Garonne, Hérault, Loiret, Morbihan, Seine et Marne ; MSA Sud-Champagne.

³ Créteil, Montpellier, Orléans, Toulouse, Vannes.

⁴ La mission a interrogé les conseillers sociaux et magistrats de liaison dans les pays suivants : États-Unis ; Royaume-Uni ; Suède ; Pays-Bas ; Allemagne.

Rapport

- l'amélioration de l'accompagnement des séparations nécessite un développement de la médiation familiale et une poursuite des expérimentations dans ce domaine, l'adaptation du barème afin qu'il soit mieux compris par les justiciables et une amélioration de la procédure judiciaire ;
- une solution alternative à la saisine du juge pour la fixation des pensions alimentaires est possible, dans des cas limités, mais des conditions de mise en œuvre doivent être réunies avant d'ouvrir cette possibilité.

1. La branche famille a une légitimité pour accompagner les séparations et peut constituer en son sein une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires

1.1. Face aux impayés de pensions alimentaires, des procédures de recouvrement existent et le dispositif d'aide au recouvrement a été récemment amélioré

Le phénomène de non-paiement, partiel ou total, de la contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant (CEEE) ou pension alimentaire est très significatif puisqu'il pourrait atteindre près de 35% des créanciers d'aliments. Des réformes récentes ont visé à améliorer l'aide au recouvrement et l'accompagnement des familles concernées.

1.1.1. Les pensions alimentaires constituent un apport financier important pour les familles séparées et leur non-paiement, qui est significatif, les fragilise

Après une rupture, le niveau de vie des parents, et notamment des femmes, baisse⁵. La perte de niveau de vie directement imputable à la rupture est de l'ordre de 20%. La pension alimentaire dont le principe découle de l'article 371-2 du code civil qui dispose que « *chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celle de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant* » est fixée par le juge aux affaires familiales ou par un accord entre les parents homologué par le juge ; elle peut être versée en nature. La pension alimentaire permet de limiter la baisse de niveau de vie ; elle représente en effet 18% des revenus des créanciers d'aliments.

1.1.1.1. Les séparations concernent un nombre important de familles

L'annexe I présente les principales données statistiques existantes sur les séparations et souligne les limites et insuffisances de ces données⁶. On estime qu'il y a 350 000 séparations chaque année en France⁷. Parmi ces séparations, 175 000 concernent des familles avec des enfants mineurs. Au total, selon l'INSEE, 1,968 million de familles ont connu une séparation qu'elles soient toujours composées d'un parent seul ou de parent remis en couple.

⁵ Les variations de niveau de vie des hommes et des femmes à la suite d'un divorce, Bonnet, Garbinti, Solaz, Insee références, 2015.

⁶ Cf. annexe I, Données statistiques sur les séparations et la CEEE.

⁷ Insee, à partir de l'enquête Famille et logements, 2011.

Rapport

Tous les parents ne se tournent pas vers le juge aux affaires familiales lorsqu'ils se séparent : en 2015, 65 000 divorces impliquant des enfants mineurs ont été prononcés en France, tandis qu'entre 59 000 et 65 000 parents d'enfants mineurs non mariés se tournent chaque année vers le juge pour fixer les conséquences de leur séparation (premières saisines du juge, hors saisines modificatives). Dans 68 % des cas, le juge fixe une contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant (CEEE).

1.1.1.2. Le non-paiement des pensions alimentaires est significatif

Même si le phénomène de non-paiement des pensions alimentaires est mal connu, des études récentes ont confirmé le constat d'un non-paiement significatif, qu'il soit total ou partiel. La sous-direction de la statistique et des études du ministère de la Justice, en se fondant sur les déclarations des parents, a montré que, deux ans après le divorce, la pension alimentaire n'est réglée de façon régulière et systématique que dans huit cas sur dix. La direction des études de la CNAF a également étudié la situation de ces allocataires à partir des revenus déclarés aux impôts : seuls 52% des allocataires concernés ont déclaré une pension pendant trois années consécutives⁸. Les causes de non-paiement ne sont pas bien identifiées mais une étude du ministère de la Justice indique que c'est le manque de moyens du débiteur qui explique le non-paiement dans 43%⁹.

Ces différentes études permettent de conclure que le taux d'impayés des pensions alimentaires se situe entre 20% et 40% avec une hypothèse moyenne autour de 35%, soit environ 300 000 créanciers d'aliment concernés.

L'amélioration de la connaissance statistique des situations de séparation est indispensable afin de mieux calibrer les politiques publiques chargées de prendre en charge les conséquences des séparations. Le conseil national de l'information statistique a produit un rapport¹⁰ récent proposant la mise en place d'un « groupe stratégique sur les situations familiales » chargé d'impulser et de coordonner la production et la diffusion de statistiques. Ce groupe stratégique serait notamment chargé de la publication d'un tableau de bord annuel des données sur les séparations - même si ces données sont encore imparfaites.

Proposition n° 1 : améliorer le suivi statistique des séparations par la mise en œuvre des préconisations récentes du rapport du conseil national de l'information statistique.

1.1.1.3. Les ODPF apportent un soutien aux familles concernées par le versement de l'allocation de soutien familial (ASF)

Initialement créée en 1970 pour aider les parents, veufs ou célibataires, à subvenir aux besoins des enfants orphelins ou sans filiation, l'allocation orphelin a été transformée en 1984 en allocation de soutien familial (ASF) et a ainsi été étendue aux créanciers d'une pension alimentaire non versée en raison de l'insuffisance des ressources du parent débiteur. L'ASF est versée à près de 750 000 allocataires pour 1,2 million enfants :

⁸ Cette étude est fondée sur les déclarations de revenus au sein desquelles il n'est pas facile d'identifier la pension alimentaire versée pour les enfants ; les modalités de déclaration ne permettent pas de distinguer la pension alimentaire, la prestation compensatoire et les pensions pour ascendants, cf. annexe I.

⁹ Deux ans après le divorce : retour d'expérience des parents divorcés, Zakia Belmokhtar, Ministère de la Justice, SDSE, avril 2016

¹⁰ Rapport du CNIS « les ruptures familiales et leurs conséquences : 30 recommandations pour en améliorer la connaissance », mars 2016.

Rapport

Tableau 1 : Caractéristiques des bénéficiaires de l'ASF au 31 décembre 2015

| | Nombre |
|--|------------------|
| Nombre de familles | |
| ASF récupérable | 29 309 |
| ASF non récupérable | 716 003 |
| ASF récupérable et non récupérable | 4 341 |
| Total familles | 749 653 |
| Nombre d'enfants | |
| Orphelins des deux parents | 2 420 |
| Sans filiation établie | 1 944 |
| Abandonnés (*) par leurs deux parents ou parents hors d'état | 5 219 |
| Orphelins d'un des deux parents | 188 022 |
| Dont filiation établie par un seul parent | 364 376 |
| Abandonnés (*) par un des deux parents (ASF recouvrable) | 52 872 |
| Un parent hors d'état ou pas de pension fixée | 485 951 |
| Délai de 4 mois suite demande RSA | 72 085 |
| Cas mixtes | 7 493 |
| Total enfants | 1 180 382 |

(*) Abandonnés au sens financier.

Source : CNAF.

- les enfants orphelins et dont la filiation n'est pas légalement établie à l'égard de l'un ou l'autre de ses parents ou à l'égard de l'un et de l'autre (environ 560 000 enfants) ;
- les enfants dont l'un des parents ne remplit pas son obligation d'entretien (530 000 enfants) soit du fait de non-paiement de la pension alimentaire (l'ASF est dite recouvrable, 52 000 enfants), soit du fait de l'incapacité du débiteur à payer la pension alimentaire (l'ASF est dite non recouvrable, 485 000 enfants) ; une ASF différentielle (ASF-d) est versée lorsque la pension alimentaire est partiellement versée et reste inférieure au montant de l'ASF.

Au 1^{er} janvier 2016, le montant mensuel de l'ASF atteint 104,75 € après une revalorisation importante de 25% sur cinq ans entre 2013 et 2017 dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Le versement de l'ASF représentait un coût de 1,45 Md€ en 2014 pour la branche famille¹¹.

Dès lors que le parent isolé fait part de ses difficultés à l'ODPF, l'ASF est versée pendant quatre mois, à l'issue desquels soit le débiteur est reconnu « hors d'état de faire face à son obligation »¹², soit le créancier doit engager une action en justice à l'encontre du parent défaillant en vue de la fixation du montant de l'obligation d'entretien, si celle-ci n'avait pas été fixée préalablement.

¹¹ Ce montant ne prend pas en compte la comptabilisation des créances de pensions alimentaires pour lesquelles la CAF est mandatée et qui font l'objet d'un suivi dans les comptes de la CNAF et d'une provision annuelle compte tenu des risques de non-recouvrement. Cette provision atteignait 300M€ dans les comptes 2014.

¹² Le décret n° 2011-1840 du 7 décembre 2011 relatif à l'engagement d'une procédure civile aux fins de fixation de l'obligation d'entretien des enfants pour le bénéfice de l'allocation de soutien familial précise les cas où le parent débiteur d'une obligation d'entretien ou du versement d'une pension alimentaire est considéré comme étant hors d'état d'y faire face lorsque ce débiteur se trouve dans l'une ou l'autre des situations suivantes. Les ODPF vérifient annuellement la situation des parents débiteurs considérés « hors d'état » afin d'engager, le cas échéant, des procédures de recouvrement si leur situation avait changé.

1.1.2. Les procédures de recouvrement et d'aide au recouvrement ont été récemment améliorées

Le recours à un ODPF pour le recouvrement d'impayés de pensions alimentaire, prévu par l'article L. 581-1 du code de la sécurité sociale¹³, apporte une réelle plus-value aux créanciers. Ces derniers sont en effet déchargés des démarches de recouvrement qui peuvent être complexes à mettre en œuvre. Certains créanciers renoncent en effet à engager, seuls, des procédures qui nécessitent de recourir à un huissier de justice et pourraient réactiver un conflit avec leur ex-conjoint. Dans ce cadre, les ODPF peuvent constituer un intermédiaire utile.

1.1.2.1. Outre les procédures d'exécution classiques, la procédure de paiement direct est particulièrement efficace pour le recouvrement des impayés de pensions alimentaires compte tenu des évolutions récentes

Il existe différentes procédures d'exécution des décisions de justice. Les procédures de droit commun nécessitent de recourir à un huissier de justice pour saisir les sommes auprès du débiteur (saisie sur rémunération, saisie-vente, saisie attribution) et sont codifiées dans le code des procédures civiles d'exécution et le code du travail. Il convient de noter que depuis le décret du 25 juin 2014, les frais de procédure sont gratuits pour le créancier pour être mis à la charge du débiteur.

En matière de créances alimentaires, la loi du 2 janvier 1973 relatif au paiement direct de la pension alimentaire a créé une procédure particulièrement efficace en matière de recouvrement des créances alimentaires puisqu'elle permet d'obtenir le paiement de la pension par des tiers (employeur, organisme bancaire...) disposant de sommes dues au débiteur.

Depuis la généralisation de la GIPA par la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2016, le créancier peut lancer la procédure dès la première échéance de pension non payée à son terme et cette procédure est applicable pour les pensions impayées lors des 24 derniers mois avant la demande de paiement direct (le délai était de six mois auparavant), et pour les échéances de paiement à venir (et ce, pendant 24 mois également).

Il existe enfin une procédure de recouvrement via le Trésor public qui peut être utilisée par le créancier ou par l'ODPF lorsque celui-ci est subrogé au créancier. Le Trésor public établit un état exécutoire à l'encontre du débiteur de la pension alimentaire précisant le montant des termes échus ou à échoir et met en œuvre des diligences en vue du recouvrement.

1.1.2.2. Les modalités de l'aide au recouvrement varient selon la situation du parent et l'âge des enfants

L'ODPF est automatiquement subrogé dans les droits du créancier dès lors que le parent est bénéficiaire de l'ASF, ce qui suppose qu'il soit un parent isolé. Confronté au non-paiement de la pension, le parent créancier peut bénéficier d'une avance via l'allocation de soutien familial (ASF). En cas d'attribution d'une ASF dite recouvrable (ASF-r), le créancier peut bénéficier de l'aide de son ODPF pour le recouvrement de l'avance consentie et des arriérés de pension (35 000 parents bénéficient de l'ASF-recouvrable pour le régime général ; 700 pour le régime agricole).

¹³ 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.

Rapport

En revanche, pour un parent remis en couple, qui ne bénéficie pas alors de l'ASF, l'aide au recouvrement n'est possible que s'il a des enfants mineurs et qu'il démontre l'échec de ses propres démarches de recouvrement. On estime autour de 100 000 à 120 000 les personnes remises en couple qui sont victimes d'impayés de pension alimentaires, mais on ne sait pas combien d'entre elles font appel à un huissier de justice pour leur recouvrement, l'intervention des ODPF est résiduelle (moins de 300 dossiers).

1.1.2.3. La mise en place de la GIPA vise à améliorer la situation du parent créancier d'aliments

Afin d'améliorer la situation des créanciers d'aliments, la loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a prévu l'expérimentation pour 18 mois d'un mécanisme de renforcement de garantie des impayés des pensions alimentaires (GIPA) dans 20 départements¹⁴ visant à :

- verser une allocation de soutien familial (ASF) complémentaire (ASF-c) dans la situation où la pension alimentaire fixée est inférieure au montant de l'ASF ;
- ouvrir plus facilement le droit à l'ASF en cas de paiement irrégulier de la pension alimentaire : le droit à l'ASF peut être ouvert dès le deuxième incident de paiement (sans attendre deux mois consécutifs d'impayés) ;
- renforcer le rôle des organismes débiteurs de prestations familiales dans leur mission de recouvrement des pensions alimentaires auprès du débiteur par la modification de la procédure de paiement direct.

Cette expérimentation de 18 mois a fait l'objet d'un bilan à mi-parcours¹⁵ qui a souligné la mobilisation des CAF et des caisses de la MSA pour mettre en œuvre le dispositif, l'amélioration de l'activité de recouvrement grâce à l'évolution de la procédure de paiement direct, une montée en charge progressive du dispositif de l'ASF-c (2800 bénéficiaires en juin 2015) et le renforcement des partenariats entre les ODPF et les TGI.

La GIPA a donc été généralisée au 1^{er} avril 2016 par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 et le décret n°2016-842 du 24 juin 2016 relatif à la GIPA et modifiant les dispositions relatives à l'ASF.

¹⁴ Ain, Aube, Charente, Corrèze, Côtes d'Armor, Finistère, Haute-Garonne, Hérault, Indre et Loire, Loire-Atlantique, Haute Marne, Meurthe et Moselle, Morbihan, Nord, Rhône, Saône et Loire, Paris, Seine et Marne, Territoire de Belfort, Réunion.

¹⁵ Rapport au parlement relatif à l'expérimentation du renforcement des garanties contre les impayés de pensions alimentaires, octobre 2015.

Encadré 1 : situation des personnes victimes d'impayés de pensions alimentaires

Sur les 300 000 personnes victimes d'impayés de pensions alimentaires, certaines font appel à des huissiers de justice (le nombre de recours aux huissiers de justice ne fait pas l'objet d'un suivi statistique), d'autres font appel à leur ODPF soit dans le cadre de l'ASF recouvrable (35 000 allocataires), soit dans le cadre de l'aide au recouvrement (300 personnes). D'autres parents enfin disposent de l'ASF non recouvrable car le parent débiteur est « hors d'état de faire face à son obligation ».

1.1.2.4. La branche famille a amélioré récemment la prise en charge du recouvrement

Un rapport de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC)¹⁶ de 2013 a montré que le recouvrement des pensions alimentaires « ne figurait pas au rang des priorités locales » et a porté « un constat globalement négatif sur la qualité de la prise en charge de cette activité au sein des CAF ».

La branche famille, et notamment la CNAF, a engagé différentes réformes visant à améliorer la situation :

- ◆ un processus de mutualisation a été engagé dans le cadre des mutualisations prévues par la COG de la CNAF et a conduit à spécialiser, et donc à professionnaliser, 22 CAF (les CAF « pivots ») et une caisse de MSA ;
- ◆ le processus de recouvrement a été documenté précisément et l'application informatique de recouvrement NSF a été déployée en 2013. Dans ce cadre, un pôle national de compétence a été créé à la CAF du Loiret, en vue de répondre aux questions techniques du réseau et de participer aux évolutions de l'outil NSF ;
- ◆ des formations ont été dispensées à plus de 209 agents en juin 2016 dont certains ont été spécifiquement recrutés (notamment des juristes) pour mettre en œuvre le recouvrement des pensions alimentaires.

Actuellement, pour le régime général, les CAF dites « participantes » assurent la gestion de l'ASF non recouvrable et effectuent un rôle d'accueil général des familles dans le cas des séparations ; les CAF « pivots » assurent l'activité de recouvrement dès lors qu'une décision de justice a été prise pour un allocataire de l'ASF (332 ETP y sont affectés). Pour le régime agricole, la même organisation est mise en œuvre mais une seule caisse pivot a été retenue (8 ETP à la caisse MSA de Sud Champagne). Un effort très important a donc été consenti puisque les effectifs des CAF pivots consacrés au recouvrement des pensions alimentaires ont cru de 61% entre 2014 et 2016.

1.1.3. Le recouvrement à l'international reste encore imparfait

Le recouvrement des créances alimentaires lorsque le débiteur est à l'étranger est assuré par le bureau « Recouvrement des créances alimentaires » (RCA) au sein de la direction des Français de l'étranger du ministère des Affaires étrangères qui est « autorité centrale », aux termes des conventions internationales¹⁷ et à titre très résiduel, le ministère de la Justice.

¹⁶ Audit et enquête sur le recouvrement des pensions alimentaires et l'allocation de soutien familial, MNC, 2013.

¹⁷ Cf. annexe VIII sur ce sujet. Les trois conventions internationales sur le recouvrement des créances alimentaires à l'étranger sont : la convention de New York sur le recouvrement des aliments à l'étranger du 20 juin 1956 ; la convention de La Haye du 23 novembre 2007 sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille, entrée en vigueur en France le 1^{er} août 2014 ; le règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil du 19 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires, entrée en vigueur en 2011.

Rapport

Le nombre de dossiers actuellement traités (300 dossiers par an environ) est faible au regard du phénomène – qui pourrait être appelé à s'accroître compte tenu de la mobilité géographique importante des personnes – et la mission estime, dans une hypothèse très prudente, que seuls 20% des créanciers d'aliments dont le débiteur est à l'étranger font appel au bureau RCA.

La procédure issue des conventions internationales est extrêmement lourde à mettre en œuvre tant pour la production des pièces que pour la localisation du débiteur, mais surtout compte tenu de la très grande diversité des pays concernés. De plus, la gestion des dossiers par le bureau RCA est largement manuelle et il n'existe ni un véritable outil de suivi des dossiers (un tableau de bord a été mis en place récemment, mais il est encore incomplet) ni des éléments visant à faciliter la constitution des dossiers (courriers types).

La mise en place de l'applicatif I-support entre les autorités centrales devrait permettre, à terme, d'améliorer le suivi et la gestion quotidienne des dossiers.

Il convient enfin de souligner que le bureau RCA est également chargé de faire le lien avec les autorités centrales étrangères lorsque le créancier est à l'étranger et le débiteur en France. Un protocole d'accord récent (2015) avec la chambre nationale des huissiers permet d'améliorer la prise en charge de ces dossiers qui souffrent pendant encore des mêmes difficultés de gestion.

1.2. Le lancement d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires adossée à la branche famille est possible à court terme

Compte tenu des différentes réformes et améliorations opérationnelles menées ces deux dernières années, la constitution d'une agence chargée du recouvrement des impayés de pensions alimentaires au sein de la branche famille est envisageable quatre mois après la prise de décision politique. Cela constituera le socle de l'agence dont les missions pourraient être enrichies un an après sa création (cf. *infra*, partie 1.3 pour l'intermédiation financière et partie 3 pour la fixation de la pension).

1.2.1. La branche famille a la légitimité pour prendre en charge cette mission et est en capacité de le faire à court terme

1.2.1.1. Les scénarios alternatifs ne sont pas satisfaisants

L'analyse des modalités retenues à l'étranger pour le recouvrement des pensions alimentaires montre que différentes options sont possibles. Ainsi de la création d'une agence *ad hoc* comme cela a pu être le cas au Royaume Uni (*Child maintenance agency*) ou est actuellement le cas en Suède (agence nationale de recouvrement des dettes dont la mission est plus large que le seul champ des pensions alimentaires). Une autre possibilité aurait été d'adosser l'agence à la DGFIP comme cela est le cas au Québec (programme de perception des pensions alimentaires mis en œuvre par « *Revenu Québec* », l'administration fiscale québécoise).

Pour autant, ces options nécessitent, pour la première, de créer, dans des délais nécessairement importants, une nouvelle entité et de procéder aux recrutements nécessaires au développement de cette mission, notamment en termes de maillage territorial pour l'accueil de proximité des créanciers et pour la seconde, une prise en compte de la situation sociale des familles que le réseau actuel de la DGFIP n'est pas compétent pour accompagner.

Adosser l'agence de recouvrement à la branche famille se justifie pour deux raisons principales.

Rapport

Du point de vue opérationnel, l'existence de l'ASF et de la mission actuelle de la branche famille pour le recouvrement des créances alimentaires et la nécessité de poursuivre les réformes engagées avec la généralisation de la GIPA font de l'adossement de l'agence à la branche famille la seule option crédible à court terme.

Du point de vue des principes, la branche famille est légitime pour prendre en charge une telle mission dès lors qu'elle est l'interlocuteur naturel des familles qui connaissent des difficultés financières et que les ODPF font partie des services publics les premiers informés (et parfois les seuls) d'une séparation compte tenu de son impact sur les prestations familiales.

1.2.1.2. L'agence doit être clairement identifiée au sein de la branche famille

La mission considère que l'agence chargée du recouvrement des pensions alimentaires doit être un service *ad hoc* de la branche famille, sans qu'il soit besoin de créer une nouvelle personnalité morale. L'annexe II précise les pistes d'organisation de l'agence selon les scénarios retenus.

Une comitologie doit être mise en place pour suivre la mise en œuvre de l'agence et une convention CNAF-CCMSA doit préciser les modalités d'association du régime agricole à l'agence.

Proposition n° 2 : identifier un service au sein de la branche famille pour constituer l'agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire avec un comité de pilotage national associant, sous l'égide du directeur de l'agence, des représentants des CAF pivots et la caisse pivot du régime agricole.

Proposition n° 3 : définir des modalités d'organisation communes à la CNAF et à la CCMSA (définir les mêmes process, les mêmes indicateurs et tableaux de bord, etc.).

Proposition n° 4 : mettre en place un comité de suivi de l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires réunissant la CNAF, la CCMSA, la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), la direction de la sécurité sociale (DSS), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le HCF, le bureau RCA du MAE. Ce comité de suivi pourrait être présidé par une personnalité qualifiée.

1.2.2. L'existence d'une mission d'aide au recouvrement est encore limitée et peu connue

L'intervention de la branche famille sur le recouvrement concerne 36 000 personnes actuellement alors même que plus de 300 000 personnes seraient victimes d'impayés, soit moins de 12%. Cette estimation ne tient cependant pas compte des débiteurs considérés comme « hors d'état » et qui ne peuvent plus s'acquitter du paiement de leur pension alimentaire pourtant fixée par une décision de justice.

La mission recommande de généraliser le rôle des organismes débiteurs de prestations familiales (ODPF) en matière de recouvrement des impayés de pensions alimentaires en ouvrant la possibilité à tout parent créancier d'une pension alimentaire, qu'il vive seul ou en couple, de bénéficier d'une aide au recouvrement dès lors qu'un impayé est constaté. Cette proposition n'implique pas une généralisation de l'ASF qui continuera à être perçue uniquement par les parents créanciers vivant seuls.

Rapport

Pour les parents créanciers remis en couple, il s'agit de supprimer la condition de l'échec préalable d'une voie d'exécution de droit privé et d'étendre la possibilité du recouvrement aux cas, peu nombreux au demeurant, des enfants majeurs restant à charge dans les mêmes conditions que les allocations familiales¹⁸. Au cours des investigations de la mission, les caisses d'allocations familiales (CAF) et la caisse de la mutualité centrale agricole (MSA) rencontrés ont unanimement évoqué devant la mission la complexité de la situation actuelle qui conduit d'ailleurs à ce que moins de 300 créanciers bénéficient de l'aide au recouvrement des CAF. Il apparaît donc nécessaire de faciliter le recours à l'aide de l'ODPF pour les créanciers remis en couple.

Tout parent créancier victime d'impayés conserverait la liberté de se tourner vers des voies d'exécution de droit privé (huissiers) dans l'hypothèse où il ne souhaiterait pas bénéficier des procédures de recouvrement offertes par les ODPF.

Selon les estimations de la mission, environ 30 000 personnes remises en couple seraient susceptibles de faire appel aux ODPF.

Proposition n° 5 : rendre possible à tous les créanciers l'accès à l'agence en modifiant l'article L. 581-6 du Code de la sécurité sociale.

Encadré 2 : Modification de l'article L. 581-6 du code de la sécurité sociale

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'allocation de soutien familial ~~et si une voie d'exécution engagée par ses soins n'a pas abouti~~, bénéficie, à sa demande, de l'aide des organismes débiteurs de prestations familiales pour le recouvrement des termes échus, dans la limite de deux années à compter de la demande de recouvrement, et des termes à échoir.

Un point d'étape sur le taux de recours à l'offre de l'agence pourrait être organisé un an après son lancement pour ajuster l'organisation retenue.

Proposition n° 6 : organiser une campagne de communication sur l'aide au recouvrement au moment où l'organisation de l'agence est opérationnelle.

Cette campagne de communication pourrait être l'occasion de s'interroger sur le nom des différents dispositifs créés : l'allocation de soutien familial (ASF) pourrait être renommée notamment pour distinguer les cas de séparations des enfants orphelins et sans filiation ; la « garantie contre les impayés de pensions alimentaires » (GIPA), qui regroupe un ensemble de dispositifs (sur l'ASF, l'aide au recouvrement, etc.) pourrait également être renommée, la mission recommandant d'ailleurs de ne pas mettre en avant « la garantie » (cf. *infra*, partie 2.1.1), mais plutôt l'accompagnement des familles qui connaissent une séparation.

¹⁸ Les allocations familiales sont versées jusqu'à 20 ans sous condition de poursuite des études.

1.2.3. L'agence peut être mise en place à effectifs constants sous réserve de gains de productivité engendrés par une optimisation des processus et de l'organisation et une simplification des procédures

L'agence peut être opérationnelle quatre mois après la prise de décision politique, et sous réserve de l'adoption des dispositions législatives nécessaires. Elle peut prendre en charge progressivement l'aide au recouvrement pour les personnes remises en couple. Si des gains de productivité sont dégagés par l'amélioration des processus et la simplification des procédures, la mission de l'agence peut être étendue à effectifs constants. La montée en charge progressive, sur une année environ, est donc nécessaire si l'on veut que les gains de productivité soient réalisés en parallèle. La future convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF pour les années 2018-2022 devra prendre en compte ces éléments¹⁹.

1.2.3.1. Organisation de l'agence

Comme indiqué ci-dessus, le nombre de personnes victimes d'impayés susceptibles de faire appel à l'agence pourrait atteindre environ 300 000 personnes. Parmi elles, 35 000 personnes sont déjà prises en charge au titre de l'ASF-r et on estime que la proposition n°4 d'élargissement du recours des créanciers à la mission de recouvrement des ODPF permettrait à 30 000 autres personnes supplémentaires de faire appel à l'agence avec une montée en charge progressive.

L'agence serait constituée :

- ◆ d'une direction au niveau national pour piloter l'activité, abritée au sein de la CNAF ;
- ◆ du réseau des CAF pivots et, par convention entre la CNAF et la CCMSA, de la caisse pivot de la MSA, chargées de l'ASF-recouvrable et du recouvrement ;
- ◆ du pôle national de compétence en matière d'ASF et du recouvrement de la CAF du Loiret.

1.2.3.2. Les gains de productivité peuvent être générés par une amélioration des processus

La branche famille a d'ores et déjà affecté des effectifs à la mission de recouvrement dont les effectifs, dans les CAF pivots, ont progressé de 61% entre 2014 et 2016. Il apparaît à la mission que des gains de productivité, certes ambitieux, sont possibles en utilisant les leviers suivants, détaillés dans l'annexe II :

- ◆ réorganiser les CAF pivots afin de disposer d'un réseau d'une douzaine de caisses pour l'ensemble du territoire ce qui permettrait d'améliorer la productivité et potentiellement générer un gain de l'ordre d'une centaine d'ETP ;
- ◆ étendre le périmètre de mutualisation à l'ensemble de l'ASF (recouvrable, non-recouvrable et complémentaire) afin de renforcer la standardisation de la gestion ;
- ◆ optimiser les processus : une démarche LEAN sera ainsi mise en œuvre en septembre 2016 dans une CAF pour identifier des leviers d'optimisation ;
- ◆ améliorer l'outil informatique NSF afin d'une part de pouvoir automatiser les liens avec le SI CRISTAL pour éviter les doubles saisies, et d'autre part de définir un processus de recouvrement structuré.

¹⁹ Cf. annexe II, Pistes d'organisation de l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires.

Rapport

Ces gains de productivité permettent de prendre en charge les nouveaux dossiers d'aide au recouvrement, qui seront limités à des tâches de recouvrement (ces nouveaux dossiers ne seront pas éligibles à l'ASF) dont la mission estime que la charge représente environ 80 ETP. La montée en charge devra être progressive pour laisser le temps à la branche famille de mettre en place l'organisation adaptée.

Proposition n° 7 : utiliser les différents leviers générant des gains de productivité pour assurer la mission à effectifs constants et faire un point mi 2017 sur l'évaluation de la charge dans la perspective de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG).

1.2.3.3. La procédure de recouvrement au sein des ODPF peut être améliorée

L'objectif est de systématiser, autant que possible, les procédures réglementaires afin de gagner en productivité. L'extension de la procédure de paiement direct à 24 mois constitue à cet égard une avancée majeure, les CAF étant auparavant conduites à mettre en œuvre des procédures de saisie attribution pour recouvrer les créances alimentaires au-delà de 6 mois. Il conviendra de tirer le bilan de la mise en œuvre de cette procédure, notamment sur la charge de travail des agents des CAF en charge du recouvrement (mise à jour de l'observatoire national des charges).

Dès lors qu'il n'est pas possible de mettre en œuvre la procédure de paiement direct (notamment lorsque le débiteur est un travailleur indépendant), les procédures à disposition des CAF sont plus complexes à mettre en œuvre. La mission recommande ainsi de spécialiser l'une des CAF pivots dans la mise en œuvre de ces procédures plus complexes.

Proposition n° 8 : centraliser les procédures de saisies mobilières et immobilières auprès d'une CAF-pivot afin de pouvoir actionner ces procédures quand elles sont pertinentes.

Une autre option à disposition des CAF consiste à faire appel au réseau du Trésor public²⁰. La mission recommande de simplifier le recours à la procédure de recouvrement par le Trésor public en réservant cette possibilité aux ODPF (il s'agit de supprimer la possibilité pour les créanciers de s'adresser directement au Trésor public, cette procédure, qui nécessite de saisir le Procureur de la République, est au demeurant, résiduelle) et en améliorant les modalités actuelles de mise en œuvre de cette procédure au sein du réseau du Trésor public en spécialisant une DDFIP sur le sujet.

Proposition n° 9 : simplifier la procédure de recouvrement via le Trésor public ouverte aux ODPF en :

- **réservant cette possibilité aux ODPF ;**
- **supprimant l'article 15 de la loi du 23 décembre 1980 qui est redondant avec l'article L. 581-10 du code de la sécurité sociale ouvrant aux ODPF la possibilité de recourir au recouvrement public²¹ ;**
- **regroupant la fonction de recouvrement public des pensions alimentaires au sein d'une seule direction départementale des finances publiques, dotée d'une compétence nationale, afin de**

²⁰ Cf. Annexe VII, la procédure de recouvrement par le Trésor public.

²¹ l'article 15 de la loi du 23 décembre 1980 est en effet redondant avec l'article L. 581-10 du code de la sécurité sociale. Ces deux articles permettent aux ODPF de recourir au recouvrement via le Trésor public dans les conditions posées par la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975. Cette évolution législative supposerait d'adapter également le décret n° 86-1073 du 30 septembre 1986 relatif à l'intervention des organismes débiteurs des prestations familiales pour le recouvrement des créances alimentaires impayées.

Rapport

spécialiser certains agents dans le recouvrement des pensions alimentaires ;

- **clarifiant le cadre juridique applicable s'agissant de la prescription de l'action en recouvrement des recettes non fiscales.**

Dans certains cas, l'intervention du Trésor public par l'émission d'un titre de recette et surtout d'une saisie à tiers détenteur peut être déterminante pour le débiteur. Afin d'améliorer le recouvrement et de systématiser les procédures, une expérimentation entre la DGFIP et deux CAF pivots pourrait consister à transmettre les dossiers pour lesquels le paiement direct n'est pas possible au Trésor public.

Proposition n° 10 : expérimenter dans quelques CAF le recours à la procédure de recouvrement par le Trésor public par les organismes débiteurs de prestations familiales dès lors que la procédure de paiement direct ne peut être mise en œuvre et formaliser au sein d'une convention nationale entre la caisse nationale des allocations familiales et la DGFIP les modalités de coopération et les circuits d'échanges d'informations entre services.

Une dernière piste de simplification concerne l'ASF-complémentaire et l'ASF-différentielle. Ces dernières sont versées lorsque le montant de la pension alimentaire fixée est inférieur au seuil de l'ASF (ASF-c) ou lorsque la pension est en partie impayée (ASF-d). Comme toutes prestations familiales, ce versement engendre des frais de gestion qui, dans ces cas d'espèce, sont importants car le technicien de l'ODPF doit procéder à des vérifications. Afin de ne pas engendrer un travail administratif conséquent pour de petits montants, il est recommandé de fixer un montant minimal pour l'ASF-c et l'ASF-d comme cela existe pour les allocations logements. Les ODPF ont également la possibilité de verser l'ASF-c et ASF-d de manière trimestrielle pour pallier cette difficulté.

Proposition n° 11 : fixer un montant minimal d'ASF-c (6€ par mois), ce qui conduirait à une diminution du nombre de bénéficiaires de l'allocation d'environ 6 %²².

1.2.3.4. Assurer un suivi de la performance du recouvrement

Dans le cadre de sa mission, l'agence devra produire régulièrement un tableau de bord sur la mise en œuvre de sa mission qui sera présenté au comité de suivi de l'agence. Ce tableau de bord, commun au régime général et au régime agricole, devra notamment présenter les indicateurs suivants :

- le nombre de procédures de recouvrement en cours en distinguant les différentes phases (phase amiable, phase contentieuse) et les types de procédures mises en œuvre (paiement direct, recouvrement à l'étranger, recours au trésor public) avec le taux de couverture de ces procédures afin d'identifier le nombre de dossiers sur lesquelles aucune procédure n'est en cours ;
- le taux de recouvrement en choisissant un indicateur commun et compréhensible du recouvrement des créances alimentaires. Par exemple, l'indicateur utilisé par la CNAF pourrait être retenu (taux de recouvrement sur une base mensuelle, en tenant compte des seules procédures de recouvrement actives « au stade réel définitif »).

Proposition n° 12 : assurer un suivi de la performance du recouvrement mis en œuvre par les ODPF.

²² D'après les données communiquées par la CNAF, 5,9 % des bénéficiaires de l'ASF-C perçoivent moins de 5 € d'allocation par mois (en juin 2016).

1.2.4. L'agence devra proposer une « aide » au recouvrement et non une « garantie » de recouvrement

La mission de recouvrement des pensions alimentaires exercée par les ODPF depuis 1985 doit s'analyser comme constituant une obligation de moyens et non de résultats. La circulaire ministérielle du 5 juillet 1985 précise en effet que le recouvrement des arriérés doit s'exercer de façon raisonnable : ainsi « *en tant que subrogées, les CAF sont maîtresses de leurs créances et en tant que mandataires, elles doivent comme l'indique la jurisprudence, agir en bon « père de famille » c'est-à-dire de façon raisonnable* ».

Le développement d'une mission d'aide au recouvrement pourrait toutefois conduire certains créanciers à rechercher la responsabilité de l'ODPF en cas d'échec des procédures de recouvrement :

- ◆ par une action en responsabilité civile sur le fondement de l'article 1382 du code civil ;
- ◆ par une action sur le fondement du mandat : la demande d'ASF contient un mandat du créancier donné à l'ODPF ; or, de façon générale, tout mandataire est soumis aux obligations des articles 1991 et suivants du code civil et notamment à une obligation de diligence.

Une attention particulière devra donc être portée à l'ensemble des textes et documents présentant le dispositif afin de supprimer toute ambiguïté sur la mission de l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires.

1.3. L'agence pourrait jouer un rôle d'intermédiation financière entre certains parents

Dans certains cas, il pourrait être pertinent de confier à l'agence un rôle d'intermédiation financière entre les parents : le débiteur confierait les fonds à l'agence qui les reverserait au créancier ; l'agence ne ferait pas l'avance des fonds.

1.3.1. Généraliser cette possibilité n'est pas pertinent

Dans certains pays, cette possibilité d'intermédiation financière a été généralisée et l'agence de recouvrement se charge de la collecte et du reversement des pensions alimentaires.

Pour des raisons de principe, il n'apparaît pas pertinent à la mission de généraliser cette option en France. En effet, l'intermédiation risque notamment d'engendrer une perte de lien entre les parents alors même que le développement de la coparentalité, qui fait aujourd'hui l'objet de la part des pouvoirs publics d'efforts importants, est prôné par le juge et la branche famille.

Encadré 3 : Exemple de la child support agency britannique

La *Child support agency* (CSA) a été créée en 1993 afin de fixer le montant de la pension alimentaire et de collecter puis reverser la pension alimentaire à la demande d'un des deux parents. Au Royaume Uni, le juge n'intervient plus dans le processus de fixation de la pension alimentaire. Cette organisation s'est avérée coûteuse et peu concluante : les effectifs nécessaires à la mise en place d'une telle agence étaient importants (entre 7500 et 10 000 ETP) ; seuls 65% des cas traités par la CSA faisaient l'objet d'un versement effectif de la pension alimentaire ; les risques financiers, en raison du défaut du débiteur, considérables puisque les arriérés de pensions alimentaires de la CSA atteignaient en effet 3,9 Md£.

Une profonde réforme a mis fin à l'intermédiation financière systématique en 2012 avec la création du *Child maintenance support* fondé sur :

- l'incitation à déterminer à l'amiable le montant de la pension alimentaire selon des règles communiquées et connues de tous (simulateur en ligne) ;
- deux options pour le versement : *direct pay* entre les parents (70 % des dossiers désormais) ; *collect and pay* (30 % des dossiers) incluant une intermédiation financière **avec un coût de gestion pris en charge par le parent non gardien à hauteur de 20 % de la pension** ;
- l'aide au recouvrement des impayés de pensions alimentaires.

Le nombre de dossiers pris en charge est ainsi passé de 1,3 millions de familles à 227 000 en février 2016.

Sur le plan pratique, l'exemple anglais montre les risques de la création d'une telle agence tant du point de vue du nombre d'emplois publics nécessaires que des risques financiers. Le montant total des pensions alimentaires déclarées chaque année en France atteint en effet près de 5 Md€, ce qui serait donc le montant maximum que l'agence pourrait prendre en charge.

De plus, d'autres dispositifs permettent de mettre en place des dispositifs de paiement plus automatisés :

- la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les hommes et les femmes a prévu une modification du code civil permettant au juge de « *prévoir le versement de la pension alimentaire par virement bancaire ou par tout autre moyen de paiement* »²³ ;
- la procédure de paiement direct, en cas d'impayés, permet de recouvrer à la fois les termes échus de la pension alimentaire, mais également les termes à venir, et cela pendant 24 mois.

1.3.2. Réserver cette possibilité à certains cas

L'intermédiation financière pourrait néanmoins s'avérer utile dans certains cas (par exemple, pour les cas de femmes victimes de violence) sur décision spéciale du juge. Le fait que l'agence soit également chargée du recouvrement pourrait avoir un rôle dissuasif et favoriser le paiement de la pension par le débiteur.

L'agence appliquerait des frais de gestion spécifiques pour la collecte et le reversement des sommes (20% pour le *Child maintenance support*) et ces sommes seraient spécifiquement suivies dans la comptabilité de la branche famille dans des comptes de tiers.

Il est néanmoins difficile d'estimer le nombre de personnes qui pourraient être concernées par ce dispositif et donc d'évaluer la charge de travail associée.

²³ Modification de l'article 373-2-2 du code civil.

Rapport

Proposition n° 13 : prévoir la possibilité, sur décision du juge en raison des particularités de la situation des parents séparés, que les ODPF soient un intermédiaire financier entre le débiteur et le créancier afin de faciliter le versement de la pension alimentaire. Prévoir des frais de gestion pour la prise en charge de cette procédure.

Encadré 4 : Modifications de l'article 373-2-2 du Code civil

Les rajouts sont soulignés

Article 373-2-2, 2^{ème} alinéa : Les modalités et les garanties de cette pension alimentaire sont fixées par la convention homologuée visée à l'article 373-2-7 ou, à défaut, par le juge. Cette convention ou, à défaut, le juge peut prévoir le versement de la pension alimentaire soit par virement bancaire ou par tout autre moyen de paiement soit par l'intermédiaire de l'organisme débiteur de prestations familiales.

1.4. Le recouvrement à l'étranger doit être amélioré

Afin d'améliorer le recouvrement lorsque le débiteur est à l'étranger, différents types d'actions peuvent être entreprises. Tout d'abord, il est important de mieux faire connaître cette procédure aux institutions concernées au sein du ministère de la Justice et des CAF notamment.

Proposition n° 14 : améliorer l'information autour de la procédure de recouvrement des créances alimentaires à l'étranger :

- entre les institutions concernées : finalisation du projet de circulaire conjointe entre le ministère de la Justice et le ministère des Affaires étrangères ;
- avec les ODPF : professionnaliser une caisse d'allocation familiale qui constituerait l'interlocuteur privilégié des autres CAF « pivot » sur la question du recouvrement à l'étranger, notamment pour les questions techniques liées à la constitution des dossiers ;
- pour les particuliers : diffuser l'information plus largement sur les sites respectifs du ministère des Affaires étrangères, et de la branche famille et par des supports d'information dédiés (brochure).

Il est essentiel d'améliorer le suivi administratif des dossiers ; les efforts récents doivent être poursuivis.

Proposition n° 15 : perfectionner le traitement administratif des dossiers, désormais centralisés au sein du bureau RCA avec :

- ◆ l'introduction d'un suivi statistique exhaustif des dossiers permettant de connaître le nombre de dossiers en stock, leurs caractéristiques (Etat requis, Etat requérant, pays concerné) et leurs délais de traitement ;
- ◆ mettre en place des formulaires et lettres types pour répondre aux créanciers, débiteurs et autorités centrales étrangères ;
- ◆ simplifier la liste de pièces justificatives à fournir et aider les demandeurs à réunir ces pièces lorsque leur production relève d'autorités publiques ;
- ◆ faciliter l'introduction de l'outil i-support pour permettre son déploiement dès l'année 2017.

Rapport

Enfin, les autorités françaises peuvent engager des actions bilatérales auprès des autorités centrales étrangères afin de les sensibiliser à l'enjeu du recouvrement des créances alimentaires et signifier l'attention que la France porte à ces dossiers. Ces actions bilatérales pourraient être engagées en priorité en direction des pays combinant d'une part un nombre important de débiteurs et d'autre part une efficacité limitée de la procédure, notamment parmi les États membres de l'Union européenne.

Proposition n° 16 : engager des actions bilatérales ciblées en direction des pays dans lesquels résident un nombre important de débiteurs et dont l'action en recouvrement est d'efficacité limitée, notamment parmi les États membres de l'Union européenne. Ces actions bilatérales viseraient à porter à un niveau politique et non technique la question du recouvrement des créances alimentaires afin de signifier l'attention que porte la France à ces dossiers.

2. L'accompagnement des séparations doit être amélioré tant par un développement de la médiation familiale dans certains cas que par l'amélioration du traitement judiciaire des séparations

2.1. Favoriser l'émergence d'accords amiables par le développement de l'information et de la médiation familiale

La branche famille a développé une offre d'accompagnement des séparations dans le cadre de sa politique de soutien à la parentalité prévue dans la convention d'objectifs et de gestion 2013-2017, « soutenir la relation parentale et faciliter les relations enfants-parents ». Il s'agit à la fois de mieux détecter les situations de séparations des allocataires et de mettre en place des parcours « séparation » prévoyant notamment le recours à la médiation familiale.

2.1.1. Proposer une offre d'information cohérente et complète adaptée à chaque famille

Dans le cadre du parcours « parents séparés », l'offre des CAF se structure autour de deux piliers : un accompagnement social des séparations (rendez-vous des droits, travail social, séances collectives d'information proposées à tous les couples se séparant) et un recours à la médiation familiale prenant la forme à la fois d'entretiens d'information préalables ou de séances de médiation *stricto sensu*²⁴.

Au terme de ses investigations et compte tenu de l'importance du nombre de couples qui se séparent chaque année (plus de 175 000 couples avec enfants mineurs), il apparaît à la mission que cette offre pourrait utilement être renforcée par une diffusion d'informations beaucoup plus large sur les séparations : modalités de la séparation, rôle des parents, différents intervenants sur le territoire, simulateur de calcul de la pension alimentaire, etc. L'expérimentation GIPA a conduit certaines CAF et TGI²⁵ à collaborer pour produire des documents d'information sur la séparation. Plus largement la CNAF a diffusé au sein de son réseau un ensemble de brochures, avec des déclinaisons locales, « *Etre parent après la séparation* ». L'ensemble de ces informations gagnerait à être rassemblées et à être largement diffusées lors des séances d'information collective et sur un site internet ; il pourrait s'agir d'un des onglets du site www.caf.fr/vies-de-famille spécifiquement dédié à la séparation.

²⁴ Cf. annexe VI pour les développements spécifiques à la médiation.

²⁵ Cf. partenariat entre la CAF et le TGI de l'Hérault notamment.

Rapport

Outre les informations produites par la CNAF et par ces partenariats avec les TGI, ce site pourrait également être alimenté par le portail en cours de réalisation par le ministère de la Justice (brique 1 de Portalis) qui prévoit la mise à disposition d'informations du justiciable, le téléchargement de requêtes et de convocations ainsi que le suivi du déroulement de la procédure judiciaire en ligne (mise en ligne prévue en septembre 2017).

Encadré 5 : Projet Portalis

Développé par le ministère de la Justice, le projet Portalis vise à réunir en un seul système informatique la gestion des procédures devant l'ensemble des juridictions civiles françaises, et à permettre aux justiciables et aux auxiliaires de justice de suivre l'évolution de leurs procédures via un portail internet. La mise en œuvre de ce projet doit s'effectuer par phases entre 2015 et 2024.

Proposition n° 17 : dédier une partie du site internet de la CAF www.caf.fr à la question des séparations en diffusant l'ensemble des informations autour des modalités des séparations, permettant le calcul de la CEEE, le téléchargement d'accords amiables types ; ce site pourrait être mis en place par la CNAF avec une première version quatre mois après la prise de décision politique et 16 à 18 mois pour une version enrichie.

2.1.2. Mieux recourir à la médiation familiale

La médiation familiale a pour objet, aux termes de la loi du 4 mars 2002, de « *faciliter la recherche par les parents d'un exercice consensuel de l'autorité parentale* ». Les questions abordées concernent principalement l'exercice de l'autorité parentale (mode de résidence des enfants et droit de visite et d'hébergement) mais également, dans la moitié des cas, la répartition des charges financières relatives aux enfants.

Le développement de la coparentalité, qui est un objectif actuellement poursuivi par la branche famille, repose notamment sur celui de la médiation familiale comme processus de construction ou de reconstruction du lien familial après une situation de rupture. La médiation familiale fait ainsi partie intégrante du soutien à la parentalité et relève donc de l'offre de service proposée dans le cadre des parcours « séparation ».

Proposition n° 18 : encourager le développement la médiation au sein de l'offre de services de la branche Famille en matière de séparations, en vue de favoriser les accords négociés et personnalisés entre parents sur les questions relatives à l'enfant, tant juridiques (garde) que financières (CEEE).

Les modalités d'exercice de la médiation familiale montrent que, par définition, il ne s'agit pas d'un processus particulièrement formalisé. 60% des médiations engagées débouchent sur des accords et la moitié environ des médiations réussies aboutissent à des accords « oraux ». Plus généralement, il est difficile d'évaluer l'impact de la médiation d'autant que les modalités d'évaluation reposent actuellement sur les seuls médiateurs : le taux de réussite élevé affiché n'est ainsi pas issu d'une évaluation externe ni assis sur un dispositif normé d'évaluation.

Proposition n° 19 : doter le référentiel national de la médiation familiale d'un dispositif normé d'évaluation combinant obligatoirement auto-évaluation et évaluation externe par un organisme tiers.

Deux modalités de la médiation judiciaire ont été récemment expérimentées dans deux TGI (Arras, Bordeaux) en 2013 et 2014 et l'extension à dix départements de cette expérimentation a été récemment décidée afin de disposer d'une durée plus longue pour mieux les évaluer :

Rapport

- ◆ la double convocation prévoit que les parties sont convoquées, avant l'audience, à une séance individuelle ou collective de médiation familiale (*ab initio* avant de se retrouver devant le juge) ;
- ◆ la tentative de médiation préalable obligatoire (TMPO) porte sur uniquement les demandes tendant à modifier les dispositions sur l'autorité parentale.

Proposition n° 20 : mener une évaluation externe rigoureuse de l'impact de ces dispositifs et poursuivre les expérimentations de double convocation et de tentative de médiation préalable obligatoire, dans une dizaine de départements et sur trois années.

Si la médiation peut constituer incontestablement un bénéfice pour les parents, sa généralisation serait extrêmement coûteuse. Selon les évaluations de la mission, avec un taux de recours à la médiation du même ordre que celui relevé lors de expérimentations, la généralisation du dispositif de médiation représenterait un coût d'environ 71 ETP et avec un taux à 50%, un coût de 148 ETP. Le doublement par ailleurs du nombre d'entretiens préalables puis de médiations engagées dans le cadre des médiations judiciaires se chiffrerait, quant à lui, à 96 ETP environ. Une réflexion devrait alors être menée sur les modalités de financement de ce dispositif.

2.2. Revoir le barème afin qu'il soit mieux compris par les justiciables

Compte tenu de l'ampleur du contentieux civil en matière familiale et après différents rapports soulignant la nécessité d'homogénéiser les décisions de justice, une table de référence sur les pensions alimentaires a été créée à la suite d'un groupe de travail et a été diffusée par une circulaire de la Chancellerie du 12 avril 2010. L'annexe III présente les enjeux et les pistes de réflexion autour de cette table de référence.

Cette dernière a été mise à jour à trois reprises, la dernière en date de 2015. Cette table est fondée sur deux principes : 1) les besoins de l'enfant sont évalués selon les travaux de l'INSEE sur le « coût de l'enfant » ; 2) la répartition de la contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant à proportion des ressources de chaque parent. Il s'agit d'une table de référence indicative, assez simple d'utilisation car elle repose uniquement sur le temps de résidence chez le parent gardien, les revenus du parent débiteur et un taux appliqué à ces revenus qui varie en fonction de la taille de la fratrie.

2.2.1. La table de référence, qui est actuellement utilisée par les juges aux affaires familiales dans un grand nombre de cas, fait néanmoins l'objet de critiques

Différents travaux ont été menés pour évaluer l'application de cette table de référence. Ces derniers montrent que les juges s'en inspirent pour fixer les pensions alimentaires, mais modulent les montants pour différentes raisons : lorsqu'ils ne disposent pas des informations sur le revenu du parent débiteur ; lorsque des cas particuliers doivent être pris en compte (enfants majeurs, écart de revenus entre les parents dans le cas de résidence alternée) et plus généralement pour s'adapter à chaque situation familiale ; enfin, aux tranches extrêmes de revenus, les juges s'écartent de l'application de la table.

Encadré 6 : le barème dans d'autres pays européens

Au Royaume-Uni, le barème est fondé sur le revenu annuel du parent non-gardien ; la taille de la fratrie ; le nombre de nuits que l'enfant passe par semaine chez le parent non-gardien.

Aux Pays-Bas, le barème est fondé sur le coût de l'enfant qui varie en fonction de l'âge et du nombre d'enfants. Une table des capacités contributives de chaque parent fixe le montant de la pension

Rapport

alimentaire en fonction des modalités de résidence et du droit de visite et d'hébergement.

En Suède, le barème est fixé annuellement dans la loi sur l'assurance nationale ; il est fondé sur les besoins de l'enfant (en fonction de postes de dépenses) et de son âge (trois classes d'âge). C'est un montant fixe indépendamment des revenus des parents.

La table de référence fait l'objet de critiques, dont la principale concerne la non prise en compte apparente des revenus du créancier : en voulant favoriser la simplicité de présentation, la table de référence ne précise pas les revenus du créancier (qui sont pourtant implicitement pris en compte dans la mesure où le créancier participe à proportion de ses propres revenus à la contribution alimentaire). Si cet objectif de simplicité de présentation est justifié, il se heurte à la bonne compréhension de la table de référence par les justiciables.

Encadré 7 : Calcul de la CEEE selon la table de référence et en intégrant des revenus des parents

Hypothèse : revenu mensuel du père 2000 euros, de la mère 1000 euros.

1) Application du barème :

- La proportion du revenu du débiteur est de 10%
- CEEE = 10% de 2000 = 200 euros.

2) Calcul en intégrant les revenus du parent créancier (la mère) :

- Revenus des parents = 2000 + 1000 = 3000 euros
- Le coût de l'enfant est 10% de 3000 = 300 euros
- La CEE sera des 2/3 de ces 300 euros : $300 \times (2000/3000)$,

En simplifiant : $[10\% \times (2000 + 1000)] \times [2000/(2000 + 1000)]$, il reste 10% de 2000 soit le principe de calcul posé par la table de référence basé sur le seul revenu du débiteur.

D'autres critiques, plus théoriques, sont également mises en avant. Il s'agit notamment de la non prise en compte des impacts sociaux et fiscaux de la séparation dans les revenus du débiteur. Pour la mission, cette critique doit être écartée car le système social et fiscal n'a pas vocation à se substituer à la solidarité familiale puisque chaque parent a l'obligation de subvenir aux besoins de son enfant.

De même, la table de référence repose sur des travaux de l'INSEE sur le coût de l'enfant qui datent de 1997, travaux qui font l'hypothèse que le coût de l'enfant est le même selon que les parents sont en couple ou séparés.

2.2.2. Une concertation est nécessaire pour un nouveau barème

Il apparaît donc important de mener des travaux d'actualisation de la table de référence afin, d'une part, de réactualiser les travaux économiques sur le coût de l'enfant et d'autre part, de trouver les modalités pour faire apparaître formellement les revenus des deux parents. Cette refonte de la table de référence serait nécessaire notamment si une solution alternative à la fixation de la pension alimentaire par le juge était arrêtée. A cette occasion, cette table de référence pourrait désormais être intitulée « barème » ; ce dernier resterait indicatif pour le juge, mais serait d'application obligatoire pour les ODPF (cf. *infra*, partie 3.2.3).

Proposition n° 21 : mettre en place un groupe de travail piloté par la DACS dès le mois de septembre 2016 chargé de proposer un nouveau barème. Il serait composé de la DACS, de juges aux affaires familiales, de la direction de la sécurité sociale (DSS), de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES), de la CNAF, du HCF, de la direction générale du Trésor et d'experts (économistes, sociologues, mais également l'INRIA) avec un cahier des charges précis (inclure le revenu du créancier *a minima* et déterminer les modes de révision annuelle²⁶).

Il est également important que ce barème puisse être actualisé régulièrement (comme le sont les prestations familiales) et que les différents interlocuteurs impliqués dans leur utilisation (notamment le ministère de la Justice et les ODPF) se rencontrent régulièrement pour apprécier son application, suivre les évolutions des modalités d'organisation des familles, le mettre à jour annuellement voire l'adapter si des évolutions législatives, économiques ou sociales devaient intervenir.

Proposition n° 22 : mettre en place un comité de suivi du barème, issu du groupe de travail, pour suivre et évaluer son application et le mettre à jour annuellement ; ce comité pourrait être composé de la DACS, de la DSS et de la CNAF ; son secrétariat pourrait être assuré par la DSS.

2.3. Améliorer le traitement judiciaire des séparations

Différentes évolutions, présentées dans l'annexe IV sur les modalités de fixation de la pension alimentaire et les propositions d'améliorations, seraient de nature à simplifier la procédure judiciaire pour le demandeur (créancier) et à faciliter un traitement plus rapide et plus efficace des séparations. La mise en place du portail Portalis pour faciliter l'accès à la justice sera déterminante.

2.3.1. S'assurer du bon déroulement de la procédure judiciaire pour les créanciers les plus fragiles

Mises en avant par les juges aux affaires familiales comme une des principales sources de charge judiciaire inopportune, les « audiences CAF » sont les procédures qu'un créancier engage à la demande de la CAF pour pouvoir continuer à bénéficier de l'ASF. Pour rappel, lorsqu'un parent isolé sollicite l'ASF, il doit produire le titre exécutoire fixant la pension alimentaire due par l'autre parent ou, à défaut, engager une procédure judiciaire en vue de sa fixation.

Les juges ont pu considérer certaines de ces affaires inutiles dès lors qu'on ne dispose pas des coordonnées du débiteur ou que ce dernier n'a pas les moyens de remplir son obligation d'entretien. Le décret n° 2011-1840 du 7 décembre 2011 relatif à l'engagement d'une procédure civile aux fins de fixation de l'obligation d'entretien des enfants pour le bénéfice de l'allocation de soutien familial (cf, *supra*, partie 1.1.1) a permis de supprimer les audiences lorsque la CAF sait que le débiteur est « hors d'état », c'est-à-dire sans adresse connue ou insolvable.

Les dossiers CAF continuent cependant de présenter un certain nombre de problématiques qui rendent l'intervention judiciaire souvent mal adaptée.

²⁶ Actuellement les juges choisissent un indice de révision (parmi les différents indices de l'INSEE) de la pension alimentaire dans leur décision ; mais il n'existe pas de recommandation nationale pour uniformiser cet indice, ce qui serait pourtant source de simplification et de clarification.

Rapport

Encadré 8 : Problématiques communes aux « audiences CAF »

Dans ces affaires où le demandeur a saisi la justice à la demande de la CAF ou de la caisse de MSA, on relève différentes problématiques communes :

- 1) Dans un nombre important de cas, le défendeur ne retire pas sa convocation, soit que l'adresse à laquelle il a été convoqué soit erronée, soit qu'il ne soit pas allé chercher sa lettre recommandée. Dans ces cas, les règles de procédure obligent à ce que le créancier fasse citer par huissier le défendeur. Souvent, le créancier abandonne purement et simplement sa demande et par voie de conséquence son droit à l'ASF.
- 2) Lorsque le défendeur ne se présente pas, le juge ne dispose pas d'éléments pour fixer le montant de la pension alimentaire. Le plus souvent, il fixe une somme forfaitaire.
- 3) Dans l'attente de la décision, le créancier doit régulièrement justifier à la CAF que la procédure est toujours en cours. Le greffe doit donc délivrer des attestations, ce qui constitue une charge de travail importante.
- 4) Pour que le jugement rendu par la juridiction puisse donner lieu à action en recouvrement, il faut qu'il ait été notifié ou signifié. La notification est faite par le greffe par lettre recommandée. La signification, qui s'impose soit parce que le juge le décide, soit parce que la notification est revenue avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée », est faite par huissier à l'initiative du créancier. Or ce dernier peut avoir des difficultés à effectuer ce formalisme complémentaire, indispensable pour rendre le titre exécutoire.

Pour toutes ces raisons, certains créanciers ne mènent pas les procédures à leur terme.

Proposition n° 23 : faciliter les démarches du demandeur tout au long de la procédure judiciaire.

Cet accompagnement peut prendre différentes formes. Il peut s'agir d'expliquer toutes les étapes de la procédure et les nécessités procédurales imposées par le principe du contradictoire, en particulier :

- ◆ envoyer au requérant, en amont de l'audience, l'invitation du juge à procéder par voie de signification par huissier de justice lorsque la convocation du greffe revient avec la mention « *n'habite pas à l'adresse indiquée* »²⁷ ;
- ◆ simplifier le courrier qui informe le demandeur que le jugement n'a pas été notifié au défendeur et lui expliquer comment saisir l'huissier qui signifiera le jugement.

L'ODPF pourrait aussi orienter le créancier tout au long de la procédure pour faciliter ses démarches ; des conventions entre les ODPF et les huissiers de justice dans les départements pourraient prévoir des dispositifs pour faciliter les citations ou les significations de jugement.

2.3.2. Améliorer la transmission d'informations de l'ODPF vers le juge aux affaires familiales

L'ODPF dispose d'informations sur les débiteurs, quand ils sont allocataires, mais également quand ils ne le sont pas par la consultation de différents portails auxquels les ODPF ont accès²⁸. Ces informations pourraient être extrêmement utiles au bon déroulement de la procédure judiciaire, car elles permettent de connaître la situation du débiteur, et notamment sa solvabilité.

²⁷ Article 1138 du code des procédures civiles « *dans les quinze jours de la requête, le greffe convoque le défendeur à l'audience par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Toutefois, lorsque la requête mentionne que l'adresse du défendeur est la dernière adresse connue, le greffe invite le requérant à procéder par voie de signification. Le greffe avise par tous moyens l'auteur de la demande des lieux, jour et heure de l'audience.* »

²⁸ EOPPS, AIDA, FICOBA, etc.

Rapport

L'expérimentation GIPA avait notamment prévu la possibilité que les ODPF puissent transmettre aux créanciers les renseignements dont ils disposent sur « l'adresse et la solvabilité du débiteur ». Cette disposition n'a malencontreusement pas été généralisée et le décret du 24 juin 2016 prévoit uniquement que « le directeur de l'ODPF transmet à l'autorité judiciaire, sur sa demande, les renseignements dont il dispose concernant l'adresse et la solvabilité du débiteur en vue de faciliter la fixation de l'obligation d'entretien », sans qu'aient encore été évoquées les modalités concrètes de la mise en œuvre de cette transmission entre les ODPF et les juges aux affaires familiales. Actuellement, les informations ne sont transmises au juge aux affaires familiales que sur sa demande expresse et non plus au créancier, ce qui complique la transmission d'informations.

Parmi les différentes possibilités étudiées par la mission pour améliorer l'information des juges aux affaires familiales (ouvrir la possibilité au juge de consulter le système d'information de la CAF ; transmission automatisée des informations de la CAF vers le juge aux affaires familiales), il apparaît à la mission que le plus pertinent et le plus facile à mettre en œuvre est que les ODPF transmettent les informations en leur possession sur la résidence et les revenus du débiteur aux créanciers, laissant à leur charge le soin de les utiliser dans la procédure judiciaire.

Proposition n° 24 : prévoir une modification législative permettant aux ODPF de transmettre les informations sur les débiteurs (adresse, éléments de solvabilité comme l'existence de revenus supérieurs aux seuils prévus par le décret « hors d'état » ou les revenus fiscaux) aux créanciers, qui les transmettraient ensuite aux JAF.

Encadré 9 : modification de l'article L. 581-4 du code de la sécurité sociale

le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales transmet, en vue de faciliter la fixation de l'obligation d'entretien par l'autorité judiciaire, au parent bénéficiaire de l'allocation de soutien familial les renseignements dont il dispose concernant l'adresse et la solvabilité du débiteur.

2.3.3. Améliorer la procédure de délivrance du titre exécutoire et aller vers la dématérialisation

2.3.3.1. En facilitant l'homologation des accords

L'article 131-12 du code de procédure civile prévoit d'ores et déjà que l'accord auquel sont parvenues les parties grâce à une médiation, une conciliation ou une procédure participative peut être soumis, afin de le rendre exécutoire, à l'homologation du juge sans audience systématique. Le juge statue alors sans débats, à moins qu'il n'estime nécessaire d'entendre les parties.

En matière d'autorité parentale, saisi par requête conjointe d'une demande d'homologation d'un accord, le juge aux affaires familiales convoque les parties dans les mêmes délais ou presque que les affaires contentieuses. En effet, alors même que la procédure ne nécessite pas d'audience, les juges aux affaires familiales convoquent systématiquement les parties.

Dans le prolongement du projet de loi portant application des mesures relatives à la Justice du XXIème siècle qui tend à favoriser la résolution amiable des différends et du décret précité, le ministère de la Justice prépare un décret aux termes duquel, saisi sur requête conjointe, le juge pourra homologuer la convention des parties sans convocation à une audience, à moins qu'il n'estime nécessaire d'entendre les requérants.

Par ailleurs, il est prévu qu'un formulaire de requête type soit mis en ligne, permettant aux parents de saisir encore plus simplement et de façon dématérialisée le juge d'ici le début de l'année 2017 pour les requêtes en homologation, mais également pour l'ensemble des requêtes.

Encadré 10 : projet de décret sur l'homologation

CHAPITRE IV

Résolution amiable des différends

Art. 14. - Après l'article 1142 du même code, il est inséré un article 1143 ainsi rédigé : « *Art. 1143.* - Le juge est saisi sur requête conjointe des parties, aux fins de rendre exécutoire la convention visée à l'article 373-2-7 du code civil. Il ne peut en modifier les termes. Il statue sans débat, à moins qu'il n'estime nécessaire d'entendre les parties.

« S'il est fait droit à la requête, tout intéressé peut en référer au juge qui a rendu la décision.

« La décision qui refuse d'homologuer l'accord peut faire l'objet d'un appel. Cet appel est formé par déclaration au greffe de la cour d'appel. Il est jugé selon la procédure gracieuse. »

Art. 15. - L'alinéa premier de l'article 1541 du même code est ainsi rédigé : « La demande tendant à l'homologation du constat d'accord est présentée au juge par requête de la partie la plus diligente ou de l'ensemble des parties. »

La mission considère que cette procédure rapide et simple est un moyen d'encourager le règlement amiable des litiges et qu'une diffusion de l'information auprès des juridictions de cette procédure est indispensable afin d'éviter que les juges aux affaires familiales ne continuent à convoquer systématiquement les parties.

Proposition n° 25 : publier dans les meilleurs délais le décret permettant une homologation sans audience.

2.3.3.2. En dématérialisant la procédure

Cette procédure serait encore plus efficace si le titre exécutoire qu'est le jugement d'homologation était délivré, sans audience, de manière dématérialisée, permettant ainsi à l'un ou l'autre des parents de s'en prévaloir auprès des administrations intéressées sans avoir à se départir du document original. Cette possibilité pourrait être développée dans le cadre du projet Portalis qui prévoit d'ici 2021 une dématérialisation complète de la chaîne civile.

Proposition n° 26 : prévoir une procédure dématérialisée de saisine et d'homologation dans le cadre de Portalis.

2.3.3.3. En délivrant plusieurs exemplaires d'extrait de jugement

Actuellement, les ODPF demandent aux créanciers de fournir l'original de leur titre exécutoire à l'appui de leur demande d'ASF. Ce document, qui est délivré par le greffe de la juridiction en un exemplaire unique peut être égaré par le créancier, qui doit faire des démarches pour en obtenir une copie ou bien il ne souhaite pas s'en séparer. Il contient en outre un certain nombre d'indications sur la vie du couple séparé que le créancier ne veut pas nécessairement partager avec l'ODPF.

La version 5 de Portalis, prévue en 2021, devrait permettre de simplifier considérablement le système puisque le créancier pourra trouver sur le portail la copie exécutoire de la décision de justice dont il a bénéficié.

La mission préconise, en attendant ces développements dans le cadre de Portalis, de prévoir dans l'outil actuel la possibilité de délivrer plusieurs extraits de jugement comportant la formule exécutoire avec les mentions utiles pour le créancier d'aliments : coordonnées des parties et dispositif de la décision (mode de garde, droit de visite et d'hébergement, montant de la pension alimentaire), ce qui permettrait à la fois de faciliter les démarches ultérieures pour les justiciables mais également de soulager les greffes des délivrances de copie de jugements.

Proposition n° 27 : délivrer plusieurs extraits de jugement comportant la formule exécutoire avec les mentions utiles pour le créancier d'aliments : coordonnées des parties, fixation de la résidence de l'enfant, droit de visite et d'hébergement, montant de la pension alimentaire.

3. La mise en place d'une solution alternative à la saisine de juge pour la fixation des pensions alimentaires est possible, mais doit être encadrée et nécessite des évolutions législatives

Proposer une solution alternative à la fixation par le juge de la pension alimentaire poursuit un double objectif : permettre aux couples de se mettre d'accord plus facilement et faciliter l'émergence des accords amiables ; faciliter la procédure, notamment en raccourcissant les délais (à l'heure actuelle, les procédures judiciaires durent en moyenne six mois).

Différentes hypothèses d'intervention de l'agence pouvaient être envisagées pour la fixation de la pension alimentaire : mise en état des dossiers par l'agence en amont de la procédure judiciaire ; intervention au cours de la procédure judiciaire en cas de besoin d'informations supplémentaires ; fixation par l'agence de la pension alimentaire (ou plus exactement, validation de l'accord amiable).

La mission n'a retenu que la dernière option, considérant que les deux premières risquaient à la fois d'alourdir la procédure et la charge de travail de l'agence (dans la première option, ce sont potentiellement 125 000 couples qui pourraient saisir l'agence chaque année) et de rallonger la procédure (notamment dans le cas où l'agence interviendrait au cours de la procédure). Cette hypothèse est détaillée dans l'annexe IV, modalités de fixation de la pension alimentaire et propositions d'améliorations. Il convient de souligner que la possibilité de fixer une pension alimentaire par une institution non judiciaire existe dans de nombreux pays, notamment en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Suède comme cela est développé dans l'annexe IX sur les comparaisons internationales.

3.1. Les cas où la fixation de la pension alimentaire par l'agence de recouvrement est possible sont limités

Les cas où la pension alimentaire pourrait être fixée par un tiers et non par le juge sont limités. En effet, en cas de désaccord entre les parties, seul le juge reste compétent pour trancher le litige en veillant au respect et à l'équilibre des intérêts en présence, l'agence n'ayant pas vocation à trancher les litiges ni à faire elle-même de la médiation.

Pour les premières fixations de la pension alimentaire, elle ne pourrait en fait intervenir que dans les conditions cumulatives suivantes :

- ◆ le couple parental qui se sépare n'est pas marié – en cas de rupture du lien conjugal, seul le juge reste compétent ;
- ◆ le couple est parvenu à un accord sur la résidence et le droit de visite et d'hébergement, points essentiels avant détermination de la part contributive de chacun des parents à l'entretien et à l'éducation des enfants ;
- ◆ le couple a abouti à un accord sur le montant de la pension pour l'enfant d'un montant au moins égal au barème.

Rapport

Pour les révisions du montant de la pension initialement fixée par l'agence ou par le juge, la situation pourrait être revue par l'agence dès changement de situation de l'une ou l'autre des parties dès lors que les deux parents sont d'accord. Là encore, son action devrait être limitée à l'hypothèse de l'accord global entre les parties sur toutes les questions liées à l'autorité parentale. Afin d'éviter une saisine trop fréquente de l'agence, il pourrait être proposé que l'agence puisse être saisie au plus une fois par an ou dès lors que l'un des deux parents connaît une évolution significative de ses revenus (à la hausse ou à la baisse).

La mission a estimé le nombre de couples qui pourraient faire appel à l'agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire selon deux méthodes :

- ◆ les données nationales du répertoire civil général révèlent que 36 000 décisions ont été prises sur une requête sur la seule CEEE, si on fait l'hypothèse que les parents sont d'accord sur la CEEE dans 63% des cas, la CEEE pourrait être fixée par l'agence dans 22 000 cas ; un calcul plus maximaliste peut intégrer les requêtes qui n'avaient pas pour objet principal la CEEE (141 000 décisions annuelles) au sein desquelles 80% des parents étaient d'accord sur la résidence et 63% d'entre eux sur la CEEE. Si on fait l'hypothèse que seule la moitié des couples concernés pourraient faire appel à l'agence, cela représente 36 000 couples supplémentaires.
- ◆ à partir de l'analyse des échantillons de dossiers²⁹, la mission a estimé à 16% des cas de « hors divorce- après divorce » où la CEEE aurait pu être fixée par une agence, soit 28 000 dossiers.

L'ordre de grandeur du nombre de couples concernés est donc compris entre 28 000 et 58 000. Ces estimations ne tiennent pas compte, par définition, des couples qui ne saisissent pas le juge aujourd'hui (28% des séparations) et qui pourraient adopter cette modalité plus souple de fixation de la pension.

3.2. Conditions de réussite de la mise en place d'une solution alternative à la saisine du juge

L'agence ne pourrait intervenir dans la fixation de la pension alimentaire que si elle en a la compétence aux termes du code civil, si elle peut délivrer un titre doté de la force exécutoire, si elle s'appuie sur un barème diffusé largement et si les procédures, les outils, notamment informatiques, et l'organisation au sein de l'agence sont définis³⁰. Pour toutes ces raisons, la mise en place de cette nouvelle mission n'est pas envisageable avant 16 à 18 mois après la prise de décision de création de l'agence.

3.2.1. La compétence de fixation de la pension doit être spécifiquement confiée aux ODPF

Pour accompagner les parents dans la séparation et la coparentalité, la branche famille et en son sein, l'agence du recouvrement des impayés de pensions alimentaires devrait disposer d'une compétence pour fixer la pension alimentaire. Pour ce faire, une modification du code civil est indispensable.

Proposition n° 28 : prévoir de confier la compétence de fixation de la pension alimentaire aux ODPF dans les cas où les parents présentent un accord amiable sur la pension alimentaire.

²⁹ Cf. annexe V, analyse d'échantillons de décisions judiciaires.

³⁰ Cf. annexe IV, modalités de fixation de la pension alimentaire et propositions d'améliorations.

Encadré 11 : Modifications de l'article 373-2-2 du code civil

Les rajouts sont soulignés

Article 373-2-2 : En cas de séparation entre les parents, ou entre ceux-ci et l'enfant, la contribution à son entretien et à son éducation prend la forme d'une pension alimentaire versée, selon le cas, par l'un des parents à l'autre, ou à la personne à laquelle l'enfant a été confié.

Les modalités et les garanties de cette pension alimentaire sont fixées par la convention homologuée visée à l'article 373-2-7, par un accord auquel l'organisme débiteur de prestations familiales donne force exécutoire ou, à défaut, par le juge. (...).

3.2.2. Un titre exécutoire doit être délivré par l'organisme débiteur des prestations familiales

Pour être cohérente, cette solution alternative à la saisine du juge doit conduire à une décision par l'ODPF conférant force exécutoire à l'accord transmis par les parents.

Le projet de loi portant application des mesures relatives à la Justice du XXIème siècle introduit dans le code civil une nouvelle procédure de divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocats et déposé au rang des minutes d'un notaire. Cette procédure ne requiert plus l'intervention du juge. Le notaire constate le divorce et donne ses effets à la convention en lui conférant date certaine et force exécutoire, permettant ainsi au créancier d'une dette de pension alimentaire de recourir à des voies d'exécution forcée. Il sera également possible aux couples non mariés de procéder à l'identique pour les accords amiables précisant les modalités de leur séparation (sans pour autant, dans ce cas, qu'ils recourent à des avocats). Cela signifie que ce n'est plus le seul juge aux affaires familiales qui pourra délivrer un titre exécutoire en matière d'autorité parentale et de pension alimentaire mais aussi désormais le notaire.

Même si on peut comprendre les réticences exprimées au développement du nombre d'autorités en capacité de délivrer des titres exécutoires, il apparaît à la mission essentiel que l'agence puisse, dans les hypothèses évoquées ci-dessus, donner force exécutoire à l'accord transmis par les parents, l'intérêt étant de pouvoir s'en prévaloir en cas d'exécution forcée. En effet, la solution alternative à la saisine du juge n'a de sens que si les ODPF maîtrisent l'ensemble de la procédure. Renvoyer à l'homologation par le juge après analyse de l'accord par les ODPF limiterait très grandement l'intérêt de l'évolution proposée. En faveur de cette possibilité, on peut relever que les ODPF peuvent délivrer des titres exécutoires, notamment pour recouvrer les indus de prestations familiales versées³¹.

Proposition n° 29 : prévoir la délivrance de titres exécutoires par les ODPF à partir de l'accord des parents sur le montant de la pension alimentaire.

³¹ L'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale dispose en effet que « pour le recouvrement d'une prestation indûment versée (...), le directeur d'un organisme de sécurité sociale peut, dans les délais et selon les conditions fixés par voie réglementaire, délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque judiciaire. »

Rapport

Encadré 12 : Modifications législatives pour que les ODPF puissent délivrer des titres exécutoires

| |
|--|
| <p>1) Modifications pour la délivrance du titre exécutoire</p> <p>Rajout à l'article L. 111-3 du code de procédures civiles d'exécution « 7° les accords revêtus de la force exécutoire ».</p> <p>Article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale « le directeur d'un organisme de sécurité sociale peut, dans les délais et selon les conditions fixés par voie réglementaire, donner force exécutoire à un accord amiable entre des parents qui fixe le montant d'une pension alimentaire ».</p> <p>2) Modifications pour que ce titre emporte les mêmes effets que les décisions du juge en matière de pension alimentaire :</p> <p>Articles L. 523-1 et L. 581-2 du code de la sécurité sociale, pour ouvrir le droit à l'ASF-R sur la base d'un titre exécutoire délivré par un ODPF.</p> <p>Article 1^{er} de la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires, pour ouvrir le droit au recouvrement public sur la base d'un titre exécutoire délivré par un ODPF.</p> <p>Article L. 231-1 du code des procédures civiles d'exécution pour permettre la mise en œuvre d'une procédure de paiement direct sur la base d'un titre exécutoire délivré par un ODPF.</p> |
|--|

3.2.3. Le barème doit être amélioré

Dès lors que l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires sera chargée de la fixation de la pension, le barème devra être d'application automatique et non plus indicatif comme c'est le cas actuellement pour les juges aux affaires familiales. Il devra donc être fondé sur des critères qui puissent être établis de manière objective par les agents de l'agence, avec des contrôles possibles.

Sans préjuger des conclusions du groupe de travail préconisées plus haut (cf. *supra*, partie 2.2), les critères retenus devront être les revenus des deux parents, le mode de garde et la taille de la fratrie.

3.2.4. La procédure doit être précisée

Cette procédure devra être réservée aux cas où les parents parviennent à un accord. Si ce n'est pas le cas, ils pourront saisir le juge aux affaires familiales.

Concrètement, deux options sont possibles :

- ◆ Option 1 : les éléments concernant la situation financière des parents pourraient faire l'objet d'une déclaration sur l'honneur, pour éviter que les parents n'aient à les fournir et que la CAF n'ait à contrôler systématiquement des pièces justificatives. Toute fausse déclaration pourra donner lieu à sanction. Toutefois, un plan de contrôle sera mis en place et la CAF pourra contrôler, de manière ciblée, les informations fournies, soit en demandant les pièces justificatives, soit par rapport aux données dont elle dispose dans les différentes bases qu'elle peut consulter.

Dans ce cas, chacun des parents pourra à tout moment saisir le JAF pour faire fixer une somme différente de celle figurant dans l'accord exécutoire, soit si les éléments fournis par l'autre parent s'avèrent erronés, soit si la situation de l'un ou l'autre parent a changé.

- ◆ Option 2 : analyse de l'accord transmis par les parents par la CAF et vérification des revenus des parents à partir de pièces justificatives transmises.

Rapport

Dans ce cas, le JAF ne pourra être saisi qu'en cas de modifications de la situation de l'une ou l'autre des parties ; en effet, lorsqu'un titre exécutoire est délivré et que des vérifications ont été accomplies pour cette délivrance, il n'y a pas de raison qu'il puisse être remis en cause devant le juge spécialisé sur le fond.

L'acte ne sera attaquant le cas échéant que devant le juge de droit commun (tribunal de grande instance) pour vice de consentement ou devant le juge de l'exécution en cas de difficulté d'exécution.

3.2.5. Une organisation spécifique au sein des organismes débiteurs de prestations familiales doit être mise en place en fonction de la montée en charge du dispositif

3.2.5.1. Conséquence pour la branche famille

La mise en place de ce service n'est envisageable, pour la branche famille que si le processus est entièrement dématérialisé, ce qui nécessite de consentir aux investissements informatiques nécessaires, à la fois pour disposer d'un site internet sur lequel les parents pourront renseigner leur demande mais également d'une connexion avec l'appliquatif métier Cristal. De surcroît, une formation des techniciens chargés de cette mission (en CAF participantes et en CAF pivot) sera indispensable. Enfin, la procédure devra être clairement documentée.

En effet, les équipes de l'agence seraient chargées de :

- ◆ recevoir l'accord amiable et en prendre connaissance ;
- ◆ vérifier que la pension alimentaire proposée par l'accord est bien supérieure ou égale au montant prévu par le barème ;
- ◆ délivrer un titre exécutoire validant l'accord selon une procédure à déterminer, qui pourrait notamment prévoir un délai de rétractation afin de prévenir les risques de vice de consentement.

En se fondant sur les travaux de l'observatoire national des charges qui a mené une étude sur la délivrance de l'ASF-c dont le processus est, en partie, similaire, la mission estime que la charge de travail induite pour la branche famille serait comprise entre 24 et 50 ETP (selon les hypothèses, cf. *supra*, partie 3.1). Pour la branche famille, c'est une mission pour compte de tiers qui devra faire l'objet d'un suivi spécifique et être financée par le ministère de la Justice

Proposition n° 30 : suivre les coûts associés à la mise en œuvre de cette mission et prévoir les modalités de leur prise en charge par le ministère de la Justice.

3.2.5.2. Conséquence pour la justice

Ces effectifs sont à mettre au regard de la charge de gestion actuelle au sein du ministère de la Justice qui prend aujourd'hui en charge l'homologation de tels accords.

D'après les éléments fournis par la direction des services judiciaires (DSJ) sur la charge de travail des magistrats et des fonctionnaires (agents administratifs et greffiers) pour la gestion des dossiers, les ETP économisés s'élèveraient à :

- ◆ entre 4 et 5 ETP de magistrat et 54 ETP de fonctionnaires si le nombre de dossiers confiés à l'agence s'élevait à 28 000 ;
- ◆ entre 8 et 11 ETP de magistrat et 111 ETP de fonctionnaires sur le nombre de dossiers confiés à l'agence s'élevait à 58 000.

Rapport

En se fondant sur ces estimations, la réforme engendrerait un gain net en termes d'ETP si on ne tient pas compte du développement de la médiation familiale et qu'on compare les procédures toute chose égale par ailleurs.

Tableau récapitulatif des propositions

M = mois de lancement de l'agence

| Numéro | Proposition | Responsables | Délai de mise en œuvre | Mesure législative ou réglementaire ou gestion |
|--|--|---|------------------------|--|
| 1 | Améliorer le suivi statistique des séparations par la mise en œuvre des préconisations récentes du rapport du conseil national de l'information statistique. | Services statistiques ministériels (DREES, SDES, INSEE) Direction des études CNAF | | Gestion |
| Lancement d'une agence de recouvrement des impayés alimentaires | | | | |
| 2 | Identifier un service au sein de la branche famille pour constituer l'agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire avec un comité de pilotage national associant, sous l'égide du directeur de l'agence, des représentants des CAF pivots et la caisse pivot du régime agricole. | CNAF | M+4 | Gestion |
| 3 | Définir des modalités d'organisation communes à la CNAF et à la CCMSA (définir les mêmes process, les mêmes indicateurs et tableaux de bord, etc.). | CNAF et CCMSA | M+4 | Gestion |
| 4 | Mettre en place un comité de suivi de l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires réunissant la CNAF, la CCMSA, la direction des affaires civiles et du sceau (DACCS), la direction de la sécurité sociale (DSS), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le HCF, le bureau RCA du MAE. | CNAF | M+4 | Gestion |
| 5 | Rendre possible à tous les créanciers l'accès à l'agence en modifiant l'article L. 581-6 du Code de la sécurité sociale. | DSS | M+4 | Législatif (PLFSS) |
| 6 | Organiser une campagne de communication sur l'aide au recouvrement au moment où l'organisation de l'agence est opérationnelle. | CNAF | M+10 | Gestion |

Rapport

| Favoriser les gains de productivité et simplifier les procédures | | | | |
|--|---|--|-----------------------|------------------------------|
| 7 | Utiliser les différents leviers générant des gains de productivité pour assurer la mission à effectifs constants et faire un point mi 2017 sur l'évaluation de la charge dans la perspective de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG). | CNAF – CCMSA | Point d'étape mi 2017 | Gestion |
| 8 | Centraliser les procédures de saisies mobilières et immobilières auprès d'une CAF-pivot afin de pouvoir actionner ces procédures quand elles sont pertinentes. | CNAF | M+4 | Gestion |
| 9 | Simplifier la procédure de recouvrement via le Trésor public ouverte aux ODPF. | DGFIP | M+4 | Législatif (PLFR) Gestion |
| 10 | Expérimenter dans quelques CAF le recours à la procédure de recouvrement par le Trésor public par les organismes débiteurs de prestations familiales dès lors que la procédure de paiement direct ne peut être mise en œuvre et formaliser au sein d'une convention nationale entre la caisse nationale des allocations familiales et la DGFIP les modalités de coopération et les circuits d'échanges d'informations entre services. | DGFIP – CNAF | M+6 | Gestion |
| 11 | Fixer un montant minimal d'ASF-c (6€ par mois). | DSS | M+4 | Réglementaire |
| 12 | Assurer un suivi de la performance du recouvrement mis en œuvre par les ODPF. | CNAF – CCMSA | M+4 | Gestion |
| Un rôle d'intermédiation financière dans certains cas | | | | |
| 13 | Prévoir la possibilité, sur décision du juge en raison des particularités de la situation des parents séparés, que les ODPF soient un intermédiaire financier entre le débiteur et le créancier afin de faciliter le versement de la pension alimentaire. Prévoir des frais de gestion pour la prise en charge de cette procédure. | DSS / DACS | M+12 | Législatif (PLFSS) |
| Amélioration du recouvrement des créances alimentaires à l'étranger | | | | |
| 14 | Améliorer l'information autour de la procédure de recouvrement des créances alimentaires à l'étranger. | MAE (bureau RCA) DACS/DSJ CNAF-CCMSA | M+4 | Gestion |

Rapport

| | | | | |
|--|--|------------------------------|------|---------|
| 15 | Perfectionner le traitement administratif des dossiers, désormais centralisés au sein du bureau RCA. | MAE (bureau RCA) | M+6 | Gestion |
| 16 | Engager des actions bilatérales ciblées en direction des pays dans lesquels résident un nombre important de débiteurs et dont l'action en recouvrement est d'efficacité limitée, notamment parmi les États membres de l'Union européenne. Ces actions bilatérales viseraient à porter à un niveau politique et non technique la question du recouvrement des créances alimentaires afin de signifier l'attention que porte la France à ces dossiers. | MAE (réseau) | | Gestion |
| Développement de l'information et de la médiation familiale | | | | |
| 17 | Dédier une partie du site internet de la CAF www.caf.fr à la question des séparations en diffusant l'ensemble des informations autour des modalités de séparations, permettant le calcul de la CEEE, le téléchargement d'accords amiables types ; ce site pourrait être mis en place par la CNAF avec une première version quatre mois après la prise de décision politique et 16 à 18 mois pour une version enrichie. | CNAF | M+4 | Gestion |
| 18 | Encourager le développement la médiation au sein de l'offre de services de la branche Famille en matière de séparations, en vue de favoriser les accords négociés et personnalisés entre parents sur les questions relatives à l'enfant, tant juridiques (garde) que financières (CEEE). | CNAF – CCMSA | M+12 | Gestion |
| 19 | Doter le référentiel national de la médiation familiale d'un dispositif normé d'évaluation combinant obligatoirement auto-évaluation et évaluation externe par un organisme tiers. | DGCS | M+6 | Gestion |
| 20 | Compte tenu de leur impact financier, mener une évaluation externe rigoureuse de l'impact de ces dispositifs et poursuivre les expérimentations de double convocation et de tentative de médiation préalable obligatoire, dans une dizaine de départements et sur trois années. | DGCS / SADJAV / CNAF - CCMSA | M+36 | Gestion |

Rapport

| Refonte du barème | | | | | |
|--|---|------------|------|------------------------|--|
| 21 | <u>Mettre en place un groupe de travail piloté par la DACS dès le mois de septembre 2016 chargé de proposer un nouveau barème. Il serait composé de la DACS, de juges aux affaires familiales, de la direction de la sécurité sociale (DSS), de la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES), de la CNAF, du HCF, de la direction générale du Trésor et d'experts (économistes, sociologues, mais également l'INRIA) avec un cahier des charges précis (inclure le revenu du créancier a minima et déterminer les modes de révision annuelle).</u> | DACS | M+1 | Gestion | |
| 22 | <u>Mettre en place un comité de suivi du barème, issu du groupe de travail, pour suivre et évaluer son application et le mettre à jour annuellement : ce comité pourrait être composé de la DACS, de la DSS et de la CNAF ; son secrétariat pourrait être assuré par la DSS.</u> | DSS / DACS | M+12 | Gestion | |
| Amélioration de la procédure judiciaire | | | | | |
| 23 | <u>Faciliter les démarches du demandeur tout au long de la procédure judiciaire.</u> | DACS/DSJ | M+4 | Gestion (circulaire ?) | |
| 24 | <u>Prévoir une modification législative permettant aux ODPF de transmettre les informations sur les débiteurs (adresse, existence de revenus supérieurs aux seuils prévus par le décret « hors d'état ») aux créanciers, qui les transmettraient ensuite aux IAF.</u> | DSS | M+4 | Législatif (PLFSS) | |
| 25 | <u>Publier dans les meilleurs délais le décret permettant une homologation sans audience.</u> | DACS | M+2 | Réglementaire | |
| 26 | <u>Prévoir une procédure dématérialisée de saisine et d'homologation dans le cadre de Portalis.</u> | DSJ/DACS | 2021 | Gestion | |
| 27 | <u>Délivrer plusieurs extraits de jugement comportant la formule exécutoire avec les mentions utiles pour le créancier d'aliments : coordonnées des parties, fixation de la résidence de l'enfant, droit de visite et d'hébergement, montant de la pension alimentaire.</u> | DSJ | M+18 | Gestion | |

Rapport

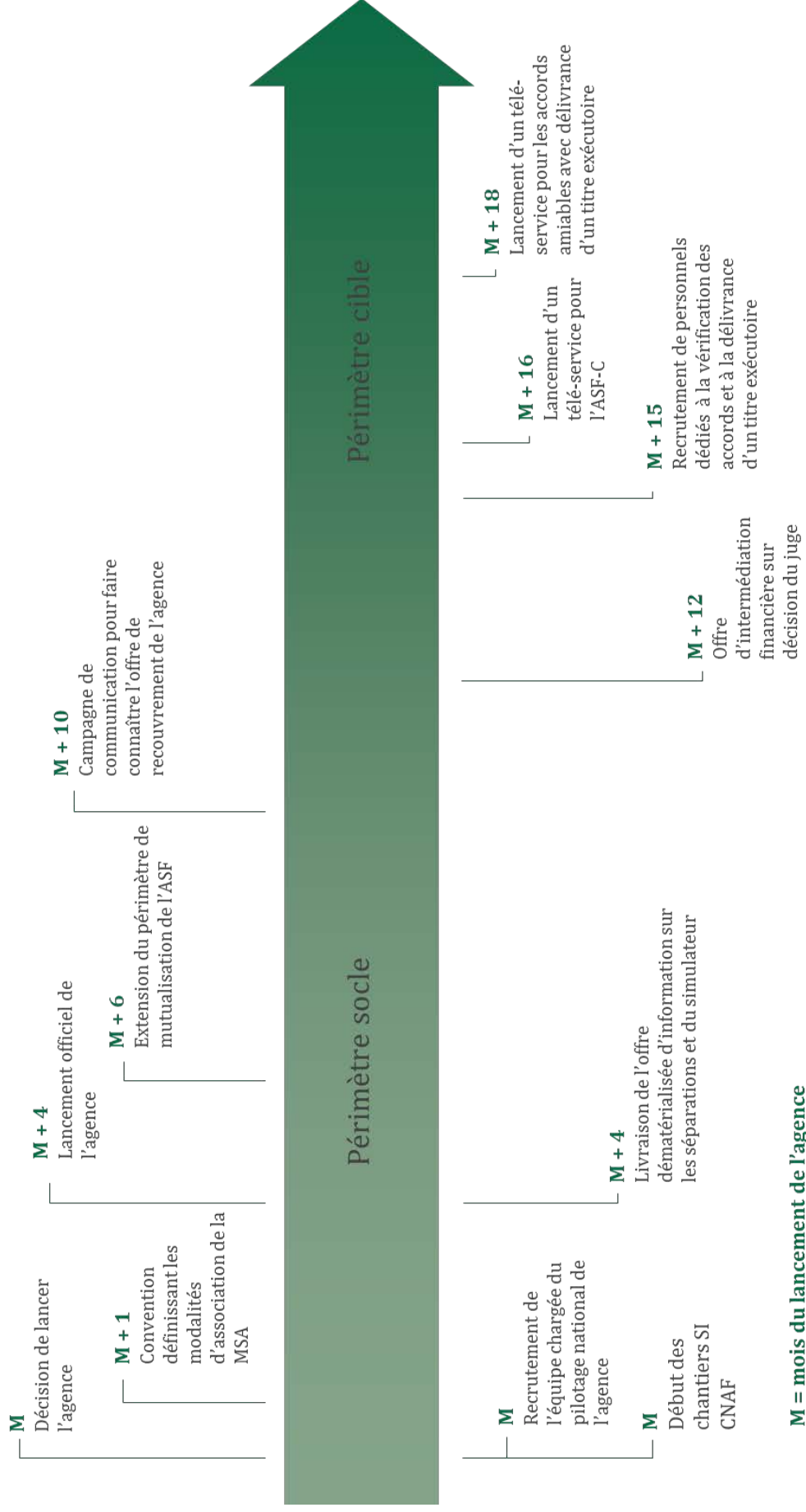
| Solution alternative à la saisine du juge pour la fixation des pensions alimentaires | | | | |
|---|---|------------|------|--------------------|
| 28 | <u>Prévoir de confier la compétence de fixation de la pension alimentaire aux ODPF dans les cas où les parents présentent un accord amiable sur la pension alimentaire.</u> | DSS / DACS | M+4 | Législatif (PLFSS) |
| 29 | <u>Prévoir la délivrance de titres exécutoires par les ODPF à partir de l'accord des parents sur le montant de la pension alimentaire.</u> | DSS / DACS | M+4 | Législatif (PLFSS) |
| 30 | <u>Suivre les coûts associés à la mise en œuvre de cette mission et prévoir leur prise en charge par le ministère de la Justice.</u> | DSS / DSJ | M+16 | Gestion |

Récapitulatif des évolutions législatives et réglementaires

| Propositions | Référence | Vecteur législatif ou réglementaire |
|---|--|--|
| Socle minimal de l'agence de recouvrement | | |
| Etendre l'aide au recouvrement | Article L. 581-6 du code de la sécurité sociale | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |
| Simplifier recouvrement trésor public | Article 15 de la loi du 11/07/1975 Loi 23/12/1980 | Projet de loi de finances ou projet de loi de finances rectificative |
| Limitier l'aide au recouvrement à deux ans d'arriérés | Article L. 581-2 du code de la sécurité sociale | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |
| Intermédiation financière | | |
| Rôle d'intermédiaire financier pour l'agence | Article 373-2-2 du code civil | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |
| Améliorer la procédure judiciaire | | |
| Transmettre les informations sur le débiteur au créancier | Article L. 581-4 du code de la sécurité sociale | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |
| Simplifier l'homologation par le juge | Décret en cours | |
| Solution alternative à la saisine du juge pour fixer la pension alimentaire | | |
| Fixation de la pension par un ODPF | Articles 373-2-2 du code civil | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |
| Délivrance de titre exécutoire par les ODPF | Article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution Article L. 161-5 du code de la sécurité sociale | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |

Calendrier de mise en place proposé

NB: calendrier supposant au préalable l'adoption des bases légales nécessaires à la mise en place de l'agence.



M = mois du lancement de l'agence

Conclusion

Les séparations concernent un nombre important de familles et d'enfants. Si 71% des enfants vivent dans une famille « traditionnelle », 11% vivent dans une famille recomposée et 18% dans une famille monoparentale, dont près de 80% d'entre elles sont issues d'une séparation³².

Compte tenu de leurs impacts sur le niveau de vie et sur l'environnement des enfants, l'accompagnement des séparations est un enjeu important de politique publique. La branche famille s'est résolument engagée dans cette mission qui peut être encore renforcée par la mise en place d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires.

A cette occasion, il paraît extrêmement important à la mission d'améliorer l'information à destination des familles lors des séparations et de réunir, sur un site commun, l'ensemble des informations sur les différentes procédures judiciaires, sur l'accompagnement proposé par la branche famille notamment en matière de médiation familiale, sur les dispositifs de recouvrement existant, notamment à l'étranger.

Chacune des séparations relevant d'une histoire familiale particulière et présentant des caractéristiques propres, il est également important de proposer une palette de dispositifs différents aux parents afin que ceux-ci choisissent le plus adapté à leur situation. Si les préconisations de la mission sont retenues et après adoption de projet de loi portant application des mesures relatives à la Justice du XXIème siècle, les modalités de séparation et de fixation de la pension alimentaire seront : une décision judiciaire « classique » ou une homologation d'un accord, faisant intervenir le juge ; le divorce par consentement mutuel devant le notaire ainsi que validation par ce dernier des accords amiables entre les parents ; fixation de la pension alimentaire par l'ODPF. Quelle que soit la procédure retenue, il convient de vérifier que les intérêts de l'enfant sont préservés.

³² Couples et familles, INSEE, édition 2015.

Rapport

À Paris, le 14 septembre 2016

François AUVIGNE
Inspecteur général des
finances




François DUMUIS
Inspecteur général des affaires
sociales



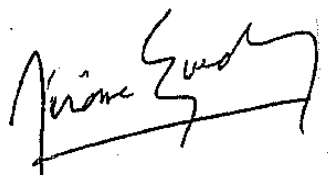
Laurence PECAUT-
RIVOLIER
Inspectrice générale
adjointe des services
judiciaires



Catherine SUEUR
Inspectrice des finances



Jérôme GUEDJ
Inspecteur général des affaires
sociales



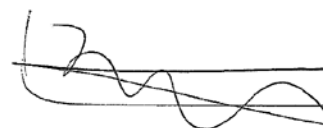
Marie-Bénédicte MAIZY
Inspectrice des services
judiciaires



Irène DOMENJOZ
Inspectrice des finances



Isabelle BIGNALET
Inspectrice des services
judiciaires



ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : ELEMENTS STATISTIQUES SUR LES SEPARATIONS :
DONNEES DISPONIBLES ET PISTES D'AMELIORATION**
- ANNEXE II : PISTES D'ORGANISATION DE L'AGENCE DE RECOUVREMENT
DES IMPAYES DE PENSIONS ALIMENTAIRES**
- ANNEXE III : ENJEUX ET PISTES DE REFLEXIONS AUTOUR DE LA TABLE
DE REFERENCE POUR LA FIXATION DES PENSIONS ALIMENTAIRES**
- ANNEXE IV : MODALITES DE FIXATION DE LA PENSION ALIMENTAIRE
ET PROPOSITIONS D'AMELIORATIONS**
- ANNEXE V : ANALYSE DE DECISIONS DE JUSTICE EN MATIERE DE DIVORCES
ET DE SEPARATIONS**
- ANNEXE VI : PISTES DE DEVELOPPEMENT DU RECOURS A LA MEDIATION FAMILIALE**
- ANNEXE VII : LES PROCEDURES DE RECOUVREMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES
PAR LA DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES**
- ANNEXE VIII : LE RECOUVREMENT DES CREANCES ALIMENTAIRES LORSQUE
LE DEBITEUR RESIDE A L'ETRANGER**
- ANNEXE IX : COMPARAISONS INTERNATIONALES**
- ANNEXE X : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**
- ANNEXE XI : LETTRE DE MISSION**
- ANNEXE XII : SUPPORT DE PRESENTATION DE LA MISSION**

ANNEXE I

**Éléments statistiques sur les séparations :
données disponibles et pistes d'amélioration**

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| 1. DONNEES SUR LES SEPARATIONS | 1 |
| 1.1. Sur le nombre de séparations annuelles | 1 |
| 1.2. Le nombre de familles potentiellement concernées..... | 3 |
| 1.3. Situation matrimoniale après la séparation..... | 3 |
| 2. LES CONTRIBUTIONS A L'ENTRETIEN ET A L'EDUCATION DE L'ENFANT | 4 |
| 2.1. Les informations sur les CEEE et les créanciers..... | 4 |
| 2.1.1. <i>Informations générales</i> | 4 |
| 2.1.2. <i>Les personnes bénéficiant d'une CEEE – les créanciers d'aliments</i> | 4 |
| 2.1.3. <i>La problématique fiscale</i> | 5 |
| 2.2. Sur le non-paiement de la CEEE..... | 6 |
| 2.2.1. <i>Les études disponibles</i> | 6 |
| 2.2.2. <i>Estimation du nombre de créanciers d'aliments victimes d'impayés de pensions alimentaires</i> | 7 |
| 2.3. Sur les procédures de recouvrement..... | 8 |
| 2.3.1. <i>Les voies d'exécution de droit privé par voie d'huissier</i> | 8 |
| 2.3.2. <i>Le recouvrement par les organismes débiteurs de prestations familiales</i> | 8 |
| 2.3.3. <i>Les procédures de recouvrement par le Trésor public</i> | 9 |
| 2.4. Conséquence sur la création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires | 9 |
| 2.4.1. <i>Extension de la mission d'aide au recouvrement aux personnes remises en couple</i> | 9 |
| 2.4.2. <i>Fixation de la pension alimentaire par l'agence</i> | 10 |
| 3. PROPOSITIONS..... | 11 |
| 3.1. Améliorer la production de données et la coordination entre les différents acteurs impliqués..... | 12 |
| 3.2. Améliorer la fiabilité des données fiscales et effectuer des contrôles ciblés | 12 |

Annexe I

Des données statistiques sur les séparations en général et sur les pensions alimentaires dues au titre de la CEEE (contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant) en particulier existent, mais elles sont issues de différentes sources et ne permettent pas de disposer d'une vision exhaustive de la situation des familles séparées, de l'existence de pensions alimentaires, de leur paiement ou de leur non-paiement. On ne dispose pas non plus de suivi longitudinal des familles concernées qui permettrait de disposer d'informations importantes sur la question du recouvrement des pensions alimentaires.

Un rapport récent du conseil national de l'information statistique (CNIS) a fait des propositions pour améliorer la connaissance statistique des séparations¹.

Afin d'évaluer la charge de la future agence de recouvrement des pensions alimentaires, la présente annexe propose de donner des ordres de grandeurs sur :

- Les séparations : sur le « flux » annuel de séparation ainsi que sur le stock ;
- La question du non-paiement des pensions alimentaires ;
- Les modes de recouvrement actuellement utilisés par les créanciers ;
- la charge de travail de la future agence du recouvrement dans les deux hypothèses étudiées par la mission : prise en charge du recouvrement d'une part ; fixation de la pension alimentaire d'autre part.

Elle rappelle également les différentes propositions du conseil national de l'information statistique (CNIS).

Cette annexe repose essentiellement sur les travaux du Haut Conseil de la famille² ; les travaux de la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du ministère de la justice ; les données statistiques de la direction des affaires civiles et du sceau (DACs) regroupées dans le répertoire général civil (RGC) ; les différents travaux de l'INSEE.

1. Données sur les séparations

1.1. Sur le nombre de séparations annuelles

On estime qu'il y a 350 000 séparations chaque année en France³. Parmi ces séparations, 175 000 concernent des familles avec des enfants de moins de 18 ans (ce chiffre monte à 195 000 avec les enfants de moins de 24 ans).

S'agissant du ministère de la justice, le RGC permet un suivi statistique des décisions rendues par les JAF et on dispose des données suivantes.

Tableau 1 : Contentieux des juges aux affaires familiales - Affaires nouvelles

| | 2013 | 2014 | évolution |
|-----------------------------|---------|---------|-----------|
| Ruptures d'union (divorces) | 162 160 | 165 793 | 2,2% |

¹ Rapport du CNIS « les ruptures familiales et leurs conséquences : 30 recommandations pour en améliorer la connaissance », mars 2016.

² Rapport du HCF « les ruptures familiales : état des lieux et propositions », avril 2014.

³ Insee, à partir de l'enquête Famille et logements, 2011. Cette enquête est la mieux à même de suivre les situations familiales – même si la nomenclature des situations familiales doit être revue pour notamment prendre en compte les résidences alternées et les familles recomposées (cf. recommandation 5 du rapport du CNIS).

Annexe I

| | 2013 | 2014 | évolution |
|---|---------|---------|-----------|
| Après divorce | 52 233 | 55 810 | 6,8% |
| Autres JAF (séparation hors divorces, enfants naturels, etc.) | 145 284 | 162 081 | 11,6% |
| Total | 359 677 | 383 684 | 6,7% |

Source : L'activité judiciaire en 2014, sous-direction de la statistique et des études, août 2015.

Ces données publiées annuellement ne permettent cependant pas d'isoler les séparations impliquant des enfants. La DACS a effectué une analyse à la demande de la mission permettant d'isoler les séparations avec enfants et portant sur une demande de CEEE.

Tableau 2 : Affaires avec des enfants mineurs où la demande porte sur la CEEE

| | 2014 | 2015 | évolution |
|---------------|---------|---------|-----------|
| Divorces | 65 154 | 65 179 | 0,0% |
| Post divorces | 49 013 | 46 375 | -5,4% |
| Hors divorces | 132 820 | 131 143 | -1,3% |
| Total | 246 987 | 242 697 | -1,7% |

Source : RGC – exploitation DACS.

Remarque : les chiffres post divorce sont inférieurs aux chiffres du tableau 1 car certaines affaires ne concernent parfois que la modification du droit de visite.

De ces différents éléments, on peut en déduire :

- Il y a 65 000 divorces par an avec des enfants mineurs en France en 2015 ; les divorces avec enfants mineurs représentent donc 40% de la totalité des divorces ;
- Les séparations hors divorces sont plus complexes à appréhender car elles ne font pas l'objet d'un suivi statistique dédié par le ministère de la justice qui ne distingue pas parmi les demandes hors divorces, les premières saisines des demandes modificatives (à la différence du divorce distingué du post-divorce). Afin d'obtenir des ordres de grandeurs, différentes méthodes peuvent être utilisées :
 - o En 2012, le ministère de la justice a procédé à une enquête « décisions » auprès des juridictions qui a permis de connaître la part des premières saisines dans l'ensemble des décisions : on sait donc qu'il y a eu, en 2012, 125 700 affaires jugées impliquant des enfants⁴ dont 66 500 divorces et 59 200 séparations avec enfants mineurs ;
 - o En 2015, les chiffres fournis par la DACS à la mission indiquent plus de 130 000 saisines du juge pour des séparations hors divorces que ce soit pour une première saisine que pour une demande modificatrice post séparation ou post divorce⁵. A partir des échantillons analysés par la mission⁶, on estime que le taux de première saisine est 51,5 %. On pourrait donc estimer à 65 000 les séparations hors divorce faisant l'objet d'une décision d'un juge.

Par définition, les statistiques sur le nombre de séparations issues du ministère de la justice n'incluent pas les séparations pour lesquelles les parents ne saisissent pas le juge, qu'il s'agisse des séparations à l'amiable ou d'autre cas de non-recours à la justice.

⁴ « Résidence et pensions alimentaires des enfants de parents séparés : décisions initiales et évolution », Laurette Cretin, Insee référence 2015, Couples et familles.

⁵ Ces saisines concernent nécessairement la situation d'un enfant, soit mineur soit majeur mais non indépendant financièrement. En effet, les couples non mariés ne peuvent saisir le JAF que pour ces motifs.

⁶ Cf. annexe V. Analyse des échantillons de dossiers par la mission.

Tableau 3 : Type de séparations / ordre de grandeur

| Type de séparation | Nombre | Sources |
|--|---------|---|
| Divorces (1) | 67 000 | Enquête « décision » de la SDSE, 2012 (en 2015, 65 000 selon le RGC) |
| Séparations hors divorces devant le juge (2)-(1) | 59 000 | Enquête « décision » de la SDSE, 2012 |
| Séparations faisant intervenir le juge (divorces et hors divorces) (2) | 126 000 | Enquête « décision » de la SDSE, 2012 |
| Séparation ne faisant pas intervenir le juge (3)-(2) | 49 000 | Mission |
| Total (3) | 175 000 | INSEE, Enquête Familles et Logements, 2011 |

Source : Mission.

Lecture : les données disponibles sont (1) le nombre de divorces annuels (RGC), (2) les séparations (divorces et hors divorces) devant le juge d'après l'enquête SDSE 2012, (3) le nombre total de séparations d'après l'enquête Famille et logement de l'INSEE.

Le nombre de séparations ne faisant pas appel à la justice est donc significatif puisqu'il atteint 28%.

1.2. Le nombre de familles potentiellement concernées

Selon l'INSEE en 2011⁷, 1 577 000 familles monoparentales avec enfants mineurs et 723 000 familles recomposées avec des enfants mineurs, soit plus de 2,3 millions de familles avec plus de 3,4 millions d'enfants (sur les 13,7 millions d'enfants mineurs, soit 24% des enfants). Dans 79% des cas, les familles sont monoparentales à la suite d'une séparation⁸, soit 1,245 millions de familles. Au total, 1,968 familles ont connu une séparation qu'elles soient toujours composées d'un parent seul ou de parent remis en couple.

Selon la CNAF, 3,3 millions d'enfants âgés de moins de 18 ans ont des parents ne vivent plus en couple.

1.3. Situation matrimoniale après la séparation

Lorsqu'un créancier d'aliments est victime d'impayés, il peut bénéficier de l'ASF et de l'aide des ODPF pour le recouvrement des pensions alimentaires s'il est isolé avec des enfants mineurs⁹. Lorsque les personnes se remettent en couple, elles ne disposent plus de l'ASF ni de l'aide de la CAF. Il est donc important de connaître la situation matrimoniale des personnes concernées par les séparations.

A la demande de la mission, l'INSEE a effectué une requête sur la base de données EPIC (études des parcours individuels et conjugaux, INED-INSEE, 2013-2014). En 2013, 33 % des personnes de 26 à 65 ans s'étaient séparées (préalablement). Parmi elles, 58 % avaient eu au moins un enfant, soit 19 % de la population 26-65 ans. Parmi ces personnes, 45 % étaient à nouveau en couple et 55 % ne l'étaient pas.

On fait donc l'hypothèse que parmi les créanciers d'aliments, 55% sont isolés et 45% sont à nouveau en couple. Et que cette proportion est la même parmi les victimes d'impayés alimentaires.

⁷ Couples et familles, édition 2015, Insee références, pages 108 et 110.

⁸ Couples et familles, édition 2015, page 12.

⁹ Cf. annexe III sur les précisions sur le recours à l'aide au recouvrement.

Annexe I

Une autre façon d'estimer ce taux est de considérer, d'un point de vue statique que sur les 1,968 millions de familles qui ont connu une séparation, 1,245 millions sont isolées et 723 000 recomposées. Cette approche statique, moins fiable que l'étude effectuée par l'INSEE, indique que parmi eux, 63% des familles ont un parent isolé et 37% un parent remis en couple.

2. Les contributions à l'entretien et à l'éducation de l'enfant

2.1. Les informations sur les CEEE et les créanciers

2.1.1. Informations générales

Il existe des données sur la CEEE fixée par le juge et une étude récente du service statistique du ministère de la justice permet de disposer d'un ensemble d'informations très utiles¹⁰.

- Avant que le juge ne rende sa décision, 63% des parents se mettent d'accord sur la CEEE, soit sur le montant soit sur l'absence de CEEE ;
- Le juge fixe une CEEE pour 68% des enfants ou dans 69% des décisions ; dans 97% des cas, le père est le parent débiteur ;
- Le montant moyen s'élève à 170€ par mois ; il est plus élevé en cas d'accord (181€) qu'en cas de désaccord (153€).

L'INSEE, à partir des données fiscales, a également produit une étude récente¹¹. Cette dernière indique que :

- La perception d'une pension alimentaire est déclarée suite à un divorce (ou rupture de PACS) sur deux (ce chiffre tempère légèrement le taux de 68% des enfants pour lesquels une CEEE serait fixée, mais le fait qu'on ne dispose pas d'informations sur les 28% des couples qui se séparent sans faire appel au juge explique peut-être cette différence) ;
- Le montant médian de la pension atteint 150€ ; dans un cas sur cinq, elle est inférieure à 100€, dans la moitié des cas, elle est comprise entre 100 et moins de 250€ ;
- Les pensions représentent 18% du revenu déclaré des mères.

2.1.2. Les personnes bénéficiant d'une CEEE – les créanciers d'aliments

L'une des principales difficultés pour estimer la charge de travail d'une agence de recouvrement des pensions alimentaires est qu'il n'existe aucun suivi du nombre de créanciers d'aliments. On peut néanmoins essayer d'approcher ce chiffre en utilisant les données fiscales, les données issues du ministère de la justice et les données de l'INSEE.

¹⁰ La contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant fixée par le juge après la rupture des parents (divorce et enfants nés hors mariage), Zakia Belmokhtar, Ministère de la Justice, SDSE, février 2014.

¹¹ Les conditions de vie après le divorce, Bonnet, Garbinti, Solaz, Insee première n°1536, février 2015.

Annexe I

Tableau 4 : Nb de créanciers d'aliments / ordre de grandeur

| Sources | Nb de créanciers d'aliments |
|----------------------|-----------------------------|
| RGC Justice (1) | 845 000 |
| Données fiscales (2) | 775 000 - 1 000 000 |
| Données INSEE (3) | 984 000 |

Source : Mission.

- (1) Si on estime qu'il y a 126 000 décisions de justice chaque année concernant des séparations avec enfants, que dans 69% des cas, il y a une CEEE et qu'en moyenne la CEEE est versée pendant 10 ans¹², 870 000 familles bénéficient d'une CEEE. Ce chiffre n'inclut pas les pensions alimentaires qui auraient été fixées dans le cadre d'accords amiables.
- (2) Les données fiscales 2011 indiquent que 1,3 millions de contribuables ont déclaré parmi leurs revenus des pensions alimentaires ; selon des estimations de l'INSEE, seuls 620 000 d'entre eux appartenaient à des foyers avec des enfants mineurs (pour les autres contribuables, les pensions alimentaires étaient vraisemblablement des pensions entre conjoints ou entre ascendants)¹³. Par définition, ne déclarent une pension que les créanciers d'aliments qui en ont perçu une. Si on estime le taux d'impayés entre 20% et 40%, on peut considérer que le nombre de créanciers d'aliments est compris entre 775 000 et 1 million.
- (3) 1,968 millions de familles ont connu une séparation dont 1,2 millions composées d'un parent isolé et 700 000 familles recomposées. Si on fait l'hypothèse que la proportion de familles pour lesquelles une CEEE a été fixée est de 50% (hypothèse retenue par l'INSEE dans l'étude publiée en février 2015), alors on estime à 984 000 le nombre de créanciers d'aliments.

Par définition, ces éléments sur le nombre de créanciers d'aliments ne prennent pas en compte les cas où il n'y a pas de CEEE (alors qu'il y a une décision de justice). En effet dans 30% des cas environ, les juges fixent une CEEE nulle. On peut estimer à environ 400 000 parents, parmi ceux qui font appel à la justice.

In fine, l'ordre de grandeur de 900 000 à 1 000 000 créanciers d'aliments semble crédible et cohérent en l'état actuel des données disponibles. Pour la suite des développements, on retiendra l'ordre de grandeur de 900 000 créanciers d'aliments.

2.1.3. La problématique fiscale

Tableau 5 : évolution des pensions alimentaires déclarées

| Md€ | PA perçues (1) | N/ N-1 | Nb de personnes | N/ N-1 | PA versées (2) | Nb de personnes | PA versées (hors enfants majeurs) (3) | N/ N-1 | Nb de personnes | |
|------|----------------|--------|-----------------|--------|----------------|-----------------|---------------------------------------|--------|-----------------|-------|
| 2011 | 5 037 | | 1 359 | | 7 715 | 2160 | 4825 | | 1308 | |
| 2012 | 5 202 | 3,3% | 1 385 | 1,9% | 8 009 | 2218 | 4894 | 1,4% | 1318 | 0,8% |
| 2013 | 5 331 | 2,5% | 1 390 | 0,4% | 8 231 | 2253 | 4910 | 0,3% | 1308 | -0,8% |

¹² En moyenne, les enfants ont 9 ans lors du divorce des parents (cf. Insee première n°1536, février 2015)

¹³ Calculs effectués par l'INSEE à la demande du HCF, rapport sur les séparations du HCF, page 163.

Annexe I

| Md€ | PA perçues (1) | N/ N-1 | Nb de personnes | N/ N-1 | PA versées (2) | Nb de personnes | PA versées (hors enfants majeurs) (3) | N/ N-1 | Nb de personnes | |
|------|----------------|--------|-----------------|--------|----------------|-----------------|---------------------------------------|--------|-----------------|-------|
| 2014 | 5 556 | 4,2% | 1 444 | 3,9% | 8 428 | 2263 | 4880 | -0,6% | 1299 | -0,7% |

Source : Mission à partir des données DGFIP

(1) 1AO + 1BO+1CO+1DO – la notice fiscale ne précise pas quelle type de pension alimentaire. Cela inclut donc les pensions pour les enfants, pour les conjoints et pour les ascendants.

(2) 6GJ + 6GJ + 6EL + 6EM + 6GP + 6GU

(3) 6GP + 6GU

D'après les données fiscales 2014, 1,4 millions de personnes déclarent percevoir une pension alimentaire, pour un montant total de 5,55 Md€ déclarés – sans qu'il soit possible de distinguer les pensions versées pour des enfants (mineurs ou majeurs), les ascendants ou les anciens conjoints.

A l'inverse, 2,25 millions de personnes déduisent une pension alimentaire versée à leurs enfants mineurs ou majeurs ou les ascendants au titre des charges déductibles de leur revenu, pour 8,428 Md€. Si on exclut les enfants majeurs que l'on peut distinguer dans la déclaration de revenus, il y a 1,25 millions de personnes qui déduisent une pension pour un montant de 4,88 Md€.

Il y a donc un écart entre les pensions déclarées par les créanciers et les débiteurs. Cet écart se retrouve également dans la perception de la question de la régularité du paiement de la CEEE par les créanciers et les débiteurs (cf. *infra*, 2.2.1).

Deux problématiques doivent être distinguées :

- Les modalités de renseignement de la déclaration de revenus (formulaire Cerfa 2042) qui ne permettent pas de distinguer les pensions alimentaires perçues pour les enfants mineurs et majeurs, les conjoints et les ascendants ;
- Le contrôle des déclarations : différents éléments sont avancés sur la fiabilité des déclarations fiscales :
 - o certains contribuables peuvent avoir déclaré dans une autre ligne que celle dédiée aux pensions alimentaires ;
 - o un phénomène de sous-déclaration des créanciers et de sur-déclaration des débiteurs lorsqu'il y a un non-paiement ;
 - o le cas où les pensions ne peuvent être déclarées : pensions alimentaires en nature, résidence alternée.

2.2. Sur le non-paiement de la CEEE

2.2.1. Les études disponibles

L'étude fréquemment citée sur le non-paiement des pensions alimentaires a été effectuée par l'INED en 1985. Elle ne concerne que les divorces et indique qu'au cours des 6 premiers mois, 40% des femmes n'ont pas perçu leur pension alimentaire, mais seulement le 1/3 d'entre elles n'ont rien perçu du tout, pour les autres, il s'agit de mauvais payeurs moins systématiques ou occasionnels. C'est pourquoi 50% des femmes sont confrontées, à un moment ou un autre à un incident de paiement.

Annexe I

Une étude récente a été menée par la sous-direction de la statistique et des études du ministère de la justice sur le non-paiement¹⁴ (Infostat justice 141, la CEEE, deux ans après le divorce) et tempère les résultats de l'étude de 1985, *sur les seuls parents divorcés et deux ans seulement après le divorce*. L'étude montre en effet que deux ans après le divorce, la CEEE est réglée de façon régulière et systématique dans 8 cas sur 10, dans 11% des cas, elle n'est jamais versée et dans 9% des cas, elle est versée soit de façon irrégulière (5% des cas) soit de manière incomplète (2% des cas). Cette étude se fonde sur une enquête auprès des créanciers et des débiteurs et il convient de souligner l'écart de perception entre les créanciers et les débiteurs sur cette question : 70% des créanciers déclarent que la CEEE est versée régulièrement et intégralement alors que la proportion atteint 90% pour le parent débiteur.

L'étude nous informe également des raisons pour lesquelles la CEEE n'est pas payée, en se fondant sur les déclarations des débiteurs et des créanciers : le manque de moyens (43%), le débiteur ne souhaite pas que le créancier en bénéficie directement (26%), la décision du juge est infondée ou injuste (23%). Contrairement à une idée souvent avancée, le fait que le parent créancier ne permet pas à son ex-conjoint d'exercer son DVH n'est évoqué que dans 2% des cas.

Enfin, la CNAF a également mené une étude¹⁵ à partir des revenus déclarés aux impôts des allocataires pendant quatre années consécutives, de 2009 à 2012 (les réserves sur les données fiscales s'appliquent donc également à cette étude, cf. *supra*). Ces allocataires ne recouvrent pas la totalité de la population concernée (les allocataires CAF représentent, en montant, 40% des PA déclarées chaque année à la DGFIP). La principale conclusion de cette étude est la très forte volatilité des pensions déclarées : seule la moitié des allocataires (52%) ont déclaré une pension trois années consécutives alors que l'autre moitié a connu une interruption dont 11% dès 2010, 9% dès 2011 et 11% dès 2012 et 17% avec reprise. On note également que le fait d'être en couple ou de se remettre en couple est souvent associé à un arrêt de déclaration de versement d'une pension alimentaire. De cette étude, la direction des études de la CNAF a déduit que le taux d'impayés de pensions alimentaires atteignait 35%¹⁶.

2.2.2. Estimation du nombre de créanciers d'aliments victimes d'impayés de pensions alimentaires

Même si le phénomène de non-paiement des pensions alimentaires n'a pas fait l'objet d'étude longitudinale complète, les études précitées permettent de conclure que le non-paiement, qu'il soit total ou partiel, existe et qu'il est important.

Tableau 6 : estimation des parents victimes d'impayés de CEEE

| | Majorant | Hypothèse moyenne | Minorant |
|-----------------------------|----------|-------------------|----------|
| Nb de créanciers d'aliments | 900 000 | 900 000 | 900 000 |
| Taux d'impayés | 40% | 35% | 20% |
| Nb de victimes d'impayés | 360 000 | 315 000 | 180 000 |

Source : Mission.

¹⁴ Deux ans après le divorce : retour d'expérience des parents divorcés, Zakia Belmokhtar, ministère de la Justice, sous-direction de la statistique et des études, avril 2016.

¹⁵ Variation annuelle des pensions alimentaires déclarées entre 2010 et 2012 Direction des statistiques, des études et de la recherche, CNAF, juin 2016.

¹⁶ Si l'on fait l'hypothèse d'une relative stabilité du nombre de familles victimes d'impayés chaque année et sachant que la probabilité qu'une pension payée en N soit impayée en N+1 est de 17% et que si elle n'a pas été payée en N, elle a une probabilité de 6% d'être payée en N+1, le taux d'impayés atteint 35%.

Le nombre de parents victimes d'impayés se situe entre 180 000 et 360 000 parents selon que le taux d'impayés est estimé à 20% ou 40% avec une hypothèse moyenne à 35%.

2.3. Sur les procédures de recouvrement

Il n'existe pas de données exhaustives sur les procédures de recouvrement engagées, notamment celles engagées par voie d'huissier. Pour une même créance alimentaire impayée, plusieurs procédures peuvent être successivement engagées, notamment lorsque les procédures sont subsidiaires et ouvertes aux créanciers qu'à la condition que ces derniers aient au préalable engagé sans succès un autre mode de recouvrement.

2.3.1. Les voies d'exécution de droit privé par voie d'huissier

La chambre nationale des huissiers ne dispose d'aucune statistique sur les saisies opérées pour le recouvrement des pensions alimentaires. Une étude très succincte menée par le HCF en 2014 estimait entre 100 000 à 150 000 saisines des huissiers¹⁷. Ce chiffre de 100 000 saisines des huissiers semble particulièrement élevé au regard de la population concernée et est probablement surestimé.

Tableau 7 : contestations relatives au paiement direct et au recouvrement public des créances alimentaires

| | Total | TGI | TI |
|------|-------|-----|-----|
| 2011 | 401 | 187 | 214 |
| 2012 | 361 | 175 | 186 |
| 2013 | 316 | 196 | 120 |
| 2014 | 291 | 193 | 98 |
| 2015 | 298 | 229 | 69 |

Source : RGC, SDSE

Le ministère de la justice suit les contestations, devant le juge de l'exécution, de la mise en œuvre des procédures de paiement directe et de recouvrement public des créances alimentaires. Il y a environ 300 contestations par an. S'il y avait effectivement 100 000 à 150 000 saisines d'huissiers, cela signifierait – en tenant compte des procédures de recouvrement diligentées par la CAF qui atteignent 13 000 – un taux de recours devant le JEX compris entre 0,2 et 0,3% ce qui semble extrêmement faible.

La mise en œuvre du recouvrement des créances alimentaires par les huissiers est donc probablement beaucoup plus faible.

2.3.2. Le recouvrement par les organismes débiteurs de prestations familiales

Pour la CAF, les procédures de recouvrement sont les suivantes :

- ◆ ASF recouvrables : 35 000
- ◆ Aide au recouvrement : 294

Pour la MSA :

- ◆ ASF recouvrables : 698 familles en 2015, pour 1067 enfants.

¹⁷ Les ruptures familiales : états des lieux et proposition, HCF, avril 2014, page 164

Annexe I

- ◆ Aide au recouvrement : nc

2.3.3. Les procédures de recouvrement par le Trésor public

La DGFIP prend en charge le recouvrement des créances alimentaires ;

- ◆ sur saisine de particuliers, lorsque ceux-ci ont au préalable tenté de recouvrer, sans succès, par des voies d'exécution de droit privé. Moins d'une centaine de dossiers par an sont concernés (77 en 2015 ; 60 en 2014).
- ◆ sur saisine des caisses d'allocations familiales (2 374 dossiers en 2015 ; 2491 en 2014). Ces procédures sont par définition comprises dans celles comptabilisées par les CAF au titre de l'ASF-R ou de l'aide au recouvrement.

2.4. Conséquence sur la création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires

2.4.1. Extension de la mission d'aide au recouvrement aux personnes remises en couple

Compte tenu des éléments ci-dessus, on estime entre 180 000 et 360 000 les créanciers d'aliments victimes d'impayés. Parmi eux

- ◆ Certains sont isolés et font appel à un ODPF (CAF ou MSA) pour bénéficier de l'ASF recouvrable si la pension est totalement impayée ou de l'ASF différentielle si elle ne l'est qu'en partie et d'une aide au recouvrement de leur pension alimentaire (35 700 personnes bénéficiaires de l'ASF recouvrable) ;
- ◆ D'autres sont remis en couples et ne peuvent bénéficier de l'aide au recouvrement des ODPF qu'après échec des autres voies d'exécution.

Tableau 8 : Estimation de la charge de travail supplémentaire de l'agence

| | hypothèse basse | hypothèse haute |
|--|------------------------|------------------------|
| Impayés | 180 000 | 360 000 |
| Isolés | 99 000 | 198 000 |
| En couple | 81 000 | 162 000 |
| Personne faisant actuellement appel à un ODPF pour le recouvrement | 35 700 | 35 700 |
| en % des isolés | 36% | 18% |
| Potentiel pour les remis en couple | 29 209 | 29 209 |

Source : Mission.

Si on étend la mission d'aide au recouvrement à l'ensemble des créanciers d'aliment victimes d'impayés de pension alimentaire et en faisant l'hypothèse que le taux de recours à l'aide au recouvrement des personnes remises en couple sera le même que pour les personnes isolées, environ 30 000 personnes pourraient demander l'aide des ODPF pour recouvrer leur pension alimentaire dans l'hypothèse basse comme dans l'hypothèse haute du volume global d'impayés.

Différents points doivent être soulignés sur cette estimation :

Annexe I

- ◆ Le taux de recours des personnes isolées (entre 18% et 36%) à l'aide au recouvrement ne correspond pas au taux de couverture par les ODPF des personnes victimes d'impayés de pensions alimentaires. En effet, parmi les cas d'impayés de pensions alimentaires, certains relèvent de la situation de « hors d'état » du débiteur et, pour d'autres, les créancières bénéficient bien de l'ASF, mais celle-ci est non recouvrable ;
- ◆ L'ouverture de cette possibilité représente potentiellement une charge de travail importante pour les ODPF ; ces personnes ne seraient cependant pas éligibles à l'ASF et cela ne représenterait donc pas un coût supplémentaire en matière de prestations familiales ;
- ◆ Toutes ces personnes garderaient la possibilité de recourir aux voies d'exécution privées via un huissier.

2.4.2. Fixation de la pension alimentaire par l'agence

Deux méthodes peuvent être utilisées pour mesurer le nombre de cas où l'agence serait amenée à fixer une pension alimentaire à partir des statistiques nationales et des échantillons analysés par la mission (annexe V).

2.4.2.1. A partir des statistiques nationales

2.4.2.1.1. Demandes portant uniquement sur la CEEE

Tableau 9 : Demandes portant uniquement sur la CEEE

| | Ensemble des situations où une CEEE peut être fixée (1) | Demandes portant uniquement sur la CEEE | | | |
|------|---|---|---------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| | | Total (2)+(3) | % sur l'ensemble des situations | Demandes postérieures au divorce (2) | Enfants nés hors mariage (3) |
| | | | | 22C | 24A |
| 2010 | 244 935 | 45 237 | 18,5 | 26 239 | 18 998 |
| 2011 | 239 073 | 40 899 | 17,1 | 24 633 | 16 266 |
| 2012 | 225 899 | 35 257 | 15,6 | 22 400 | 12 857 |
| 2013 | 228 816 | 34 455 | 15,1 | 22 009 | 12 446 |
| 2014 | 246 987 | 38 519 | 15,6 | 23 930 | 14 589 |
| 2015 | 242 697 | 36 093 | 14,9 | 22 956 | 13 137 |

Source : RCG – exploitation DACS.

L'agence pourrait constituer une alternative à la saisine du juge dans 36 000 cas environ qu'il s'agisse :

- ◆ D'une première fixation : pour les séparations hors mariage dans les cas où les parents sont d'accord sur la résidence et le droit de visite et d'hébergement (13 000 cas) ;
- ◆ Pour une révision quand celle-ci porte uniquement sur la CEEE y compris pour les post-divorce (23 000 cas).

Cela représente 15% des décisions de justice où une CEEE peut être fixée et environ 10% de l'ensemble des décisions des JAF.

On pourrait toutefois transmettre ces situations à l'agence que dans l'hypothèse où les parents sont d'accord sur le montant de la pension alimentaire ce qui est le cas dans 63% d'entre elles, soit 22 000 couples qui pourraient, potentiellement, s'adresser à l'agence.

Annexe I

2.4.2.1.2. Demandes portant principalement sur une modification de la résidence mais également sur la CEEE

Tableau 10 : demandes formées dans le cadre d'un changement de résidence

| | Ensemble des situations où une CEEE peut être fixée | Demandes de CEEE formées dans le cadre d'un changement de résidence | | | |
|------|---|---|---------------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| | | Total | % sur l'ensemble des situations | Demandes postérieures au divorce | Enfants nés hors mariage |
| | (1)+(2)+(3)=(4) | (2) | (2)/(4)*100 | | |
| 2010 | 244 935 | 128 857 | 52,6 | 22 340 | 106 517 |
| 2011 | 239 073 | 127 755 | 53,4 | 22 779 | 104 976 |
| 2012 | 225 899 | 123 863 | 54,8 | 23 006 | 100 857 |
| 2013 | 228 816 | 127 990 | 55,9 | 24 067 | 103 923 |
| 2014 | 246 987 | 143 314 | 58,0 | 25 083 | 118 231 |
| 2015 | 242 697 | 141 425 | 58,3 | 23 419 | 118 006 |

Source : RCG – exploitation DACS.

L'agence pourrait également constituer une alternative à la saisine du juge parmi ces 141 000 cas de demandes à condition que :

- ◆ les parents soient d'accord sur la résidence ce qui représente 80% des cas ;
- ◆ les parents soient également d'accord sur le montant de la pension alimentaire ce qui est le cas dans 63% des demandes ;
- ◆ en appliquant une décote de 50% de cas où les parents préféreraient toujours saisir le juge.

Avec ces trois hypothèses cumulées, on obtient 36 000 couples supplémentaires qui pourraient faire appel à l'agence.

Au total et à partir des statistiques nationales, 58 000 couples pourraient faire appel à l'agence pour faire fixer leur pension alimentaire.

2.4.2.2. A partir de l'échantillon de 295 dossiers analysés par la mission¹⁸

On estime que, dans une hypothèse moyenne, dans 16% des dossiers de séparation hors divorce et post divorce, la CEEE aurait pu être fixée par l'agence. Rapporté à l'ensemble des décisions hors divorces et post divorces (en 2015, 177 000 décisions), cela représente donc environ 28 000 décisions, soit 7,5% de l'ensemble des décisions des JAF.

Ces deux estimations portent entre 28 000 et 58 000 le nombre de couples qui pourraient saisir l'agence, mais ne prennent pas en compte les couples qui actuellement ne font pas appel à la justice (environ 50 000 par an) et qui pourraient également, pour certains d'entre eux, être intéressés par ce dispositif.

3. Propositions

La production statistique sur les séparations souffre principalement de deux difficultés : d'une part, certaines données ne sont pas disponibles compte tenu notamment des modes de production des statistiques ; d'autre part, la production de ces données est éclatée entre différentes institutions dont la coordination vient juste de commencer.

¹⁸ Cf. Annexe II, Analyse de décisions de justice en matière de séparation et de divorce.

3.1. Améliorer la production de données et la coordination entre les différents acteurs impliqués

Le conseil national de l'information statistique (CNIS) a fait différentes propositions et notamment,

- ◆ Revoir les nomenclatures des situations familiales, des situations des enfants, la bi-résidence etc ;
- ◆ Améliorer les différentes enquêtes existantes pour prendre en charge les questions relatives aux ruptures (notamment enquêtes INSEE, mais aussi RGC du ministère de la justice) et surtout mieux exploiter le patrimoine statistique existant ;
- ◆ Faire une étude longitudinale (même démarche que étude INED de 1985) mais seulement en 2019 compte tenu du plan de charge actuel de l'INSEE et de la nécessité de préparer l'enquête.

La mission souhaite également attirer l'attention sur :

- ◆ Le suivi du nombre de séparations hors divorce : une évolution du répertoire général civil (RGC) serait souhaitable afin de distinguer dans les statistiques les premières saisines des demandes modificatrices pour les jugements hors divorce ;
- ◆ Le % de non-paiement de la CEEE : le suivi des enquêtes effectuées par la SDSE du ministère de la justice et par la direction des études de la CNAF pourrait déjà donner des informations importantes et pertinentes.

Proposition n° 1 : mener une réflexion sur le RGC afin de disposer de données plus complètes sur les séparations, notamment hors divorce, dans le cadre de Portalis.

Proposition n° 2 : faire un suivi des études récentes (SDSE du ministère de la justice, direction des études de la CNAF) sur le phénomène d'impayés de pensions alimentaires.

La mise en place d'un « groupe stratégique sur les situations familiales » chargé d'impulser et de coordonner la production et la diffusion de statistiques suite au rapport du CNIS permettra d'améliorer la production et le partage des données. Ce groupe sera constitué des différents institutions productrices de données (DRESS, INSEE, SSM-Justice, INED, CNAF, chercheurs).

En tant que de besoin, la DGFIP pourra s'associer aux travaux de ce groupes afin de favoriser la bonne compréhension des données incluses dans les déclarations fiscales et de rendre possible et pertinente leur utilisation.

Ce groupe stratégique serait notamment chargé de la publication d'un **tableau de bord annuel des données sur les séparations** - même si ces données sont encore imparfaites.

Afin de favoriser le partage des travaux avec les différents acteurs, il pourrait être envisagé que le « groupe stratégique » présente annuellement ces travaux au HCF.

3.2. Améliorer la fiabilité des données fiscales et effectuer des contrôles ciblés

Les données sur les séparations et les pensions alimentaires sont actuellement difficilement exploitables et alors même que le phénomène d'impayés est probablement très important, on a des difficultés à suivre le paiement ou le non-paiement de pensions alimentaires.

Au surplus, d'un point de vue fiscal, il existe de forte présomption de sous déclaration des pensions alimentaires (pour les créanciers). Dans le cadre du contrôle fiscal, différentes vérifications peuvent être effectuées :

Annexe I

- ◆ Dans le cadre du contrôle sur pièce (CSP), l'administration fiscale vérifie les revenus déclarés ou déduits ; la « boîte à outil » du CSP précise les différents contrôles à effectuer ; ces derniers sont d'autant plus efficaces qu'ils interviennent juste après la séparation. Pour l'année 2015, il y a eu plus de 2700 redressements pour un montant total de 56 M€¹⁹. Il est néanmoins probable que lorsque les revenus des contribuables sont faibles, les agents ne vont pas au bout du redressement si ce dernier a un enjeu fiscal limité ;
- ◆ Dans le cadre du contrôle des dossiers à fort enjeu, des requêtes spécifiques peuvent être effectuées dans un département grâce à l'application SIRIUSPART pour sélectionner les dossiers et plus de 400 requêtes ont été faites, et ont donné lieu à plus de 500 contrôles pour un montant de 28 M€²⁰.

Proposition n°5 : mettre en place une politique de contrôle ciblé sur les modalités de déclaration des pensions alimentaires à l'occasion des évolutions réglementaires intervenues récemment (développement du paiement direct notamment).

¹⁹ Ce chiffre surestime légèrement les redressements concernés car le thésaurus issu de l'application ALPAGE de suivi du contrôle fiscal ne distingue pas les redressements sur les pensions alimentaires d'autres chefs de redressements (charges foncières des monuments historiques, avantage en nature consenti en l'absence d'obligation alimentaire pour des personnes de plus de 75 ans, etc.) qui sont cependant minoritaires.

²⁰ Même remarque.

ANNEXE II

Pistes d'organisation de l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| 1. SELON L'ETENDUE DES MISSIONS CONFIEES A L'AGENCE, DIFFERENTS SCENARIOS DE MONTEE EN PUISSANCE SONT POSSIBLES..... | 1 |
| 1.1. S'agissant de la fonction d'aide au recouvrement des impayés de pensions alimentaires..... | 1 |
| 1.2. S'agissant de la délivrance d'un titre exécutoire pour les accords amiables portant sur la pension alimentaire | 2 |
| 2. L'IMPACT DE LA REFORME SUR L'ORGANISATION DE LA BRANCHE FAMILLE | 4 |
| 2.1. Le réseau des « caisses pivots », spécialisées dans le recouvrement des pensions alimentaires, constituerait l'ossature de la future agence | 4 |
| 2.1.1. <i>L'agence peut s'appuyer sur le réseau de « caisses pivots » spécialisées dans le recouvrement des impayés de pensions alimentaires.....</i> | <i>4</i> |
| 2.1.2. <i>La création de l'agence pourrait impliquer de modifier et d'homogénéiser le périmètre de mutualisation</i> | <i>6</i> |
| 2.2. Le pilotage de l'agence nationale de recouvrement et de gestion des pensions alimentaires..... | 8 |
| 2.2.1. <i>Un service national clairement identifié adossé à la branche famille</i> | <i>8</i> |
| 2.2.2. <i>Un pilotage et un suivi associant l'ensemble des parties prenantes</i> | <i>8</i> |
| 2.3. Récapitulatif des modalités d'association de la MSA..... | 9 |
| 3. LES MOYENS FINANCIERS, HUMAINS ET TECHNIQUES NECESSAIRES A LA REALISATION DES MISSIONS DE L'AGENCE | 9 |
| 3.1. Les effectifs nécessaires à la mise en place de l'agence..... | 9 |
| 3.1.1. <i>Les effectifs alloués à la gestion de l'ASF et au recouvrement ont connu une augmentation à la faveur du processus de mutualisation</i> | <i>9</i> |
| 3.1.2. <i>L'estimation de la charge liée à la gestion de l'ASF (gestion de l'allocation et recouvrement) est incertaine.....</i> | <i>12</i> |
| 3.1.3. <i>Des marges de productivité existent.....</i> | <i>13</i> |
| 3.1.4. <i>Estimation de la charge supplémentaire liée à la création de l'agence.....</i> | <i>17</i> |
| 3.2. Les conditions techniques de réalisation des missions de l'agence..... | 22 |
| 3.2.1. <i>L'amélioration des systèmes d'information et des applications métier</i> | <i>22</i> |
| 3.2.2. <i>Le circuit comptable et la maîtrise des risques</i> | <i>24</i> |

Annexe II

Cette annexe présente les pistes d'organisation de l'agence de gestion et de recouvrement des pensions alimentaires. Conformément à la lettre de mission du 28 avril 2016 relative à la création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires, la mission a documenté « *les différents scénarios attendus (...) selon le niveau d'ambition poursuivi, les changements qu'ils imposent au regard des structures et procédures actuelles et les charges et dépenses nouvelles qui en résulteraient* ».

Cette annexe traite ainsi du périmètre et des différents scénarios de montée en puissance de l'agence (partie 1), des impacts de sa création sur l'organisation de la branche famille (partie 2) ainsi que des moyens financiers, humains et techniques nécessaires à la réalisation de ses missions (partie 3).

1. Selon l'étendue des missions confiées à l'agence, différents scénarios de montée en puissance sont possibles

D'après les éléments techniques transmis par la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la branche famille pourrait proposer aux parents séparés « *une offre de service institutionnelle dans les situations de séparation, de la prévention et du recouvrement des impayés de pensions alimentaires, de l'accès aux droits et aux services de soutien à la parentalité et à la promotion de la coparentalité* ». Cette offre globale reposerait sur deux paliers de montée en charge : un périmètre de lancement en janvier 2017 et un périmètre cible en janvier 2018.

Compte tenu de l'offre existante au sein de la branche famille s'agissant du recouvrement des impayés de pensions alimentaires et de l'accompagnement des séparations, une montée en charge progressive est possible :

- ◆ dans un premier temps, pour étendre la mission d'aide au recouvrement ;
- ◆ dans un second temps, pour conférer force exécutoire aux accords amiables des parents séparés portant sur les pensions alimentaires, si cette possibilité est retenue.

1.1. S'agissant de la fonction d'aide au recouvrement des impayés de pensions alimentaires

La mission recommande de renforcer le rôle des organismes débiteurs de prestations familiales (ODPF) en matière de recouvrement des impayés de pensions alimentaires en ouvrant la possibilité à tout parent créancier d'une pension alimentaire, qu'il vive seul ou en couple, de bénéficier d'une aide au recouvrement dès lors qu'un impayé est constaté.

Pour les parents créanciers remis en couple, la mission propose d'assouplir les conditions permettant d'accéder à l'aide au recouvrement des pensions alimentaires des ODPF. Aujourd'hui, l'intervention des ODPF est subsidiaire s'agissant des parents en couple, puisqu'ils doivent justifier de l'échec préalable d'une voie d'exécution de droit privé. Au cours de ses investigations, les caisses d'allocations familiales (CAF) et la caisse de la mutualité centrale agricole (MSA) rencontrées ont unanimement évoqué devant la mission la complexité de la situation actuelle et la nécessité d'étendre leur champ d'action.

La mission propose donc de supprimer la condition d'échec préalable d'une voie d'exécution de droit privé pour rendre l'agence accessible à tout parent victime d'impayé. Cette extension implique de modifier l'article L. 581-6 du code de la sécurité sociale.

Tout parent créancier victime d'impayés conserverait la liberté de se tourner vers des voies d'exécution de droit privé (huissiers) dans l'hypothèse où il ne souhaiterait pas bénéficier des procédures de recouvrement offertes par les ODPF.

Annexe II

Le service d'aide au recouvrement des pensions alimentaires s'appuierait sur l'expertise et les services existants au sein de la branche famille. Il paraît donc réalisable dans un délai de quatre mois suivant la décision de lancer l'agence, sous réserve de l'adoption préalable des bases légales nécessaires. La montée en puissance de ce service interviendrait progressivement à mesure que la branche famille ferait connaître le nouveau service aux parents créanciers en couple, qui se tournent aujourd'hui très peu vers les ODPF. Le périmètre cible serait atteint 18 mois après la décision de lancer l'agence.

La mission considère que **le nombre de bénéficiaires potentiels supplémentaires s'élève à environ 30 000** (cf. annexe I).

1.2. S'agissant de la délivrance d'un titre exécutoire pour les accords amiables portant sur la pension alimentaire

Dans l'hypothèse où serait créée une solution alternative au recours au juge pour la fixation de la pension alimentaire, il s'agirait, dans les faits, de donner force exécutoire à un accord amiable entre les parents. L'acte donnant force exécutoire à un tel accord amiable pourrait alors être le fait des organismes débiteurs de prestations familiales (cf. annexe VI) qui s'assureraient dans l'intérêt de l'enfant que la pension alimentaire fixée par l'accord amiable est conforme à un barème minimal fixé par décret.

Afin de favoriser l'émergence d'accords amiables, la branche famille renforcerait son offre d'accompagnement des séparations avec une offre dématérialisée couplée à une offre physique permettant aux parents de s'informer et de concevoir ensemble un accord amiable s'ils s'entendent sur les conséquences de leur séparation.

Le juge resterait seul compétent en cas de litige portant sur la résidence habituelle de l'enfant, le droit de visite et d'hébergement ou le montant de la pension.

La mise en œuvre de cette nouvelle compétence impliquerait la création d'un nouveau télé-service permettant de déclarer en ligne un accord amiable portant sur la pension alimentaire. Ce scénario pourrait être lancé à compter du premier semestre 2018 et monter rapidement en puissance à mesure que l'offre de service est portée à la connaissance des parents au cours de l'année 2018.

Le nombre de bénéficiaires potentiels de l'offre alternative à la saisine du juge pour donner force exécutoire à un accord amiable portant sur la pension alimentaire pourrait être compris entre 28 000 et 58 000 chaque année (cf. annexe I).

Annexe II

Tableau 1 : tableau récapitulatif des scénarios proposés

| Mission de l'agence | Description | Périmètre socle (en mois à compter de la décision de lancement de l'agence) | Périmètre cible (en mois à compter de la décision de lancement de l'agence) | Charge supplémentaire (en nombre de bénéficiaires potentiels) |
|---|---|--|--|--|
| Recouvrement des impayés de pensions alimentaires | Structuration d'un service national dédié sur la base de l'offre existante au sein des ODPF | 4 | - | 0 |
| | Extension de l'offre de service des ODPF aux parents en couple | 4 | 18 | 30 000 |
| Alternative au recours au juge s'agissant de la fixation du montant de la pension alimentaire | Conférer force exécutoires aux accords amiables portant sur la pension alimentaire via les ODPF | 18 | 30 | 28 000 à 58 000 |

Source : Mission.

2. L'impact de la réforme sur l'organisation de la branche famille

2.1. Le réseau des « caisses pivots », spécialisées dans le recouvrement des pensions alimentaires, constituerait l'ossature de la future agence

2.1.1. L'agence peut s'appuyer sur le réseau de « caisses pivots » spécialisées dans le recouvrement des impayés de pensions alimentaires

La mission de recouvrement des impayés de pensions alimentaires est prise en charge dans la branche famille par un réseau de caisses « pivots » spécialisées, tant au sein du régime général que du régime agricole. Ces caisses constitueraient l'ossature de l'agence d'aide au recouvrement des impayés de pensions alimentaires.

Au sein du régime général, 22 CAF pivots ont été spécialisées dans le recouvrement des pensions alimentaires impayées afin d'améliorer la mission de recouvrement dont la mission nationale de contrôle (MNC) avait souligné le caractère insatisfaisant en 2013¹.

Cette mutualisation s'appuie sur des schémas régionaux de mutualisation définissant les transferts d'activité entre « CAF pivots » et « CAF participantes ». Sont notamment prises en charge par les CAF pivots l'ensemble des démarches de recouvrement des avances sur pensions alimentaires consenties dans le cadre de l'allocation de soutien familial recouvrable ainsi que le recouvrement des arriérés de pensions pris en charge par les CAF agissant pour le compte des allocataires.

Cette réorganisation de la mission a permis une professionnalisation et une meilleure prise en charge du recouvrement des pensions alimentaires, grâce notamment à la diffusion d'un référentiel « gérer l'allocation de soutien familial dans un contexte mutualisé » visant d'une part à harmoniser les pratiques métiers et d'autre part à améliorer l'efficacité de la gestion de l'ASF. D'après l'audit réalisé par la direction de l'audit interne de la CNAF, de la conformité informatique et liberté et de la sécurité des systèmes d'information en avril 2016, « *la montée en charge a été réalisée de manière satisfaisante* »².

La CAF du Loiret est depuis 2014 pôle national de compétence en matière d'ASF. Elle intervient en appui des autres caisses en répondant aux questions techniques sur le processus métier, en participant à la formation en matière d'ASF et en participant à l'évolution de l'outil métier en matière de recouvrement (application NSF).

En parallèle, une formation initiale portant sur la gestion de l'ASF et le recouvrement des pensions alimentaires a été définie sous l'égide du pôle national de compétences de la CNAF basé à Orléans et 166 agents ont été formés en 2014 et 2015, notamment des techniciens ASF, des référents et managers d'unités et des techniciens en charge de la vérification comptable des dossiers. Les travaux menés dans le cadre de la mutualisation par l'instance nationale d'appui à la mutualisation de l'ASF (INA ASF) ont conduit à formaliser un *reporting* et un pilotage sur la base d'indicateurs partagés au sein du réseau.

¹ Les auditeurs de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC) avaient considéré dans leur rapport portant sur le recouvrement des pensions alimentaires et l'allocation de soutien familial de 2013 que « *Concernant l'activité de recouvrement de l'ASF et des pensions alimentaires (...) le résultat des travaux conduit à porter un constat globalement négatif sur la qualité de la prise en charge de cette activité au sein des CAF* ».

² Rapport d'avril 2016 de la mission d'audit de la gestion de l'allocation de soutien familial et du processus « gérer l'allocation de soutien familial dans un contexte mutualisé » réalisé par la direction de l'audit, de la conformité informatique et liberté et de la sécurité des systèmes d'information

Annexe II

Au sein du régime général, le nombre de CAF pivots s'élève aujourd'hui à 22 (cf. tableau 2). L'ampleur de la mutualisation est variable :

- ◆ sept CAF pivots (32 %) mutualisent la gestion de l'ASF pour une ou deux CAF participantes ;
- ◆ dix CAF pivots (46 %) mutualisent la gestion de l'ASF pour trois à quatre CAF participantes ;
- ◆ cinq CAF pivots (22 %) mutualisent la gestion de l'AST pour plus de quatre CAF participantes.

La mutualisation de l'ASF est intervenue en parallèle de l'expérimentation dans 20 départements entre octobre 2014 et mars 2016 de la garantie des impayés de pensions alimentaires (GIPA), qui a concerné tant des CAF pivots que des CAF participantes ainsi que les caisses du régime agricole situés dans les départements concernés. La GIPA est désormais généralisée dans l'ensemble du réseau du régime général et du régime agricole.

Au sein du régime agricole, deux caisses de mutualité sociale agricole (MSA) avaient initialement été désignées caisses pivots dans le cadre de l'expérimentation de la GIPA : la MSA Sud-Champagne et la MSA Armorique. Ces caisses intervenaient comme référentes pour les autres caisses de MSA concernées par l'expérimentation sur les fonctions en lien avec l'expérimentation, notamment la nouvelle procédure de recouvrement des impayés de pensions alimentaires par paiement direct³. Le recouvrement des impayés de pensions alimentaires hors GIPA restait géré par les caisses de MSA. Depuis la généralisation de la GIPA, la MSA Sud-Champagne a été désignée comme caisse pivot unique au sein du régime agricole. Cette caisse est désormais responsable de l'ensemble des dossiers d'allocataires de l'ASF-recouvrable ainsi que de l'aide au recouvrement hors ASF. Les dossiers sont en cours de centralisation au sein de cette caisse.

Le réseau des caisses pivots spécialisées dans le recouvrement des pensions alimentaires du régime général et du régime agricole peut constituer le socle sur lequel bâtir un service national de recouvrement des impayés de pensions alimentaires. Cette mutualisation du recouvrement est transparente pour l'utilisateur, puisque l'accueil au guichet et les réponses de premier niveau restent réalisés par les caisses locales, seul le traitement technique des dossiers étant réalisé en caisse pivot.

³ Procédure de paiement direct étendue à 24 mois d'impayés contre six mois avant l'expérimentation.

Annexe II

Tableau 2 : Répartition des caisses pivots et caisses participantes

| Caisses pivots | Caisses participantes | Nombre de CAF participantes par CAF pivot |
|------------------------|---|---|
| Régime général | | |
| Haut-Rhin | Bas-Rhin | 1 |
| Gironde | Dordogne, Landes, Lot-et-Garonne, Bayonne, Pau | 5 |
| Saône-et-Loire | Aube, Côte-d'Or, Haute-Marne, Nièvre, Jura, Yonne | 6 |
| Morbihan | Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine | 3 |
| Indre-et-Loire | Cher, Eure-et-Loir, Indre | 3 |
| Loiret | Loir-et-Cher | 1 |
| Territoire-de-Belfort | Haute-Saône, Doubs | 2 |
| Seine-et-Marne | Paris, Val-de-Marne, Essonne | 3 |
| Yvelines | Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-d'Oise | 3 |
| Hérault | Aude, Gard, Lozère, Pyrénées-Orientales | 4 |
| Meurthe-et-Moselle | Meuse, Moselle, Vosges | 3 |
| Haute-Garonne | Ariège, Aveyron, Gers, Hautes-Pyrénées, Lot, Tarn, Tarn-et-Garonne | 7 |
| Seine-Maritime | Calvados, Eure, Manche, Orne | 4 |
| Aisne | Oise, Somme | 2 |
| Nord | Ardennes | 1 |
| Pas-de-Calais | Marne | 1 |
| Alpes-Maritimes | Corse-du-Sud, Haute-Corse, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Bouches-du-Rhône, Var, Vaucluse | 7 |
| Loire-Atlantique | Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendée | 4 |
| Charente | Deux-Sèvres, Charente-Maritime, Corrèze, Creuse, Vienne, Haute-Vienne | 6 |
| Ain | Ardèche, Savoie, Haute-Savoie, Drôme | 4 |
| Puy-de-Dôme | Allier, Cantal, Loire, Haute-Loire | 4 |
| Rhône | Isère | 1 |
| Régime agricole | | |
| Sud Champagne | France entière | 34 ⁴ |

Source : CNAF et MSA.

2.1.2. La création de l'agence pourrait impliquer de modifier et d'homogénéiser le périmètre de mutualisation

Pour le régime général, entre actuellement dans le périmètre de mutualisation la gestion des dossiers pour lesquels une décision de justice a statué sur l'obligation alimentaire, c'est-à-dire :

- ◆ l'ensemble des dossiers d'allocataires de l'allocation de soutien familial recouvrable ;
- ◆ l'ensemble des dossiers d'aide au recouvrement hors ASF ;
- ◆ les dossiers d'allocation de soutien familial non recouvrable pour lesquels une décision de justice est déjà intervenue pour fixer le montant de la créance alimentaire mais dont le débiteur est hors d'état de faire face à son obligation.

⁴ Dossiers en cours de centralisation au sein de la caisse MSA « pivot ».

Annexe II

Restent traités par les CAF participantes les autres dossiers d'allocation de soutien familial non recouvrable, qu'il s'agisse d'enfants orphelins ou dont la filiation n'est pas établie à l'égard d'un ou de leurs deux parents ou qu'il s'agisse des dossiers d'allocation de soutien familial pour lesquels il n'existe pas de décision de justice fixant le montant de la créance alimentaire (débiteurs hors d'état ou créanciers bénéficiant de l'ASF-NR dans l'attente de la fixation par une décision de justice de la pension alimentaire).

Certaines CAF ont opté pour un périmètre de mutualisation spécifique dans le cadre des schémas régionaux de mutualisation :

- ◆ la CAF du Morbihan, qui traite l'ensemble des dossiers d'ASF hors enfants orphelins et enfants dont la filiation n'a pas été reconnue ;
- ◆ la CAF du territoire de Belfort, qui traite l'ensemble des dossiers d'ASF quelles que soient leurs caractéristiques.

Pour la MSA, la mutualisation concerne la gestion du recouvrement de l'ASF recouvrable et l'aide au recouvrement hors ASF.

Le périmètre de mutualisation actuel n'est pas optimal pour deux raisons. D'une part, il engendre des itérations et aller-retours entre caisses pivots et participantes dans certains cas (passage d'un dossier du statut d'ASF-NR sans décision de justice au statut d'ASF-R ; cas d'un créancier cumulant ASF-R et ASF-NR lorsqu'il existe deux parents débiteurs). D'autre part, les agents des caisses participantes tendent à perdre en connaissance du processus ASF dès lors qu'une partie de leurs dossiers est mutualisée.

Pour y remédier, le périmètre de mutualisation pourrait être étendu de façon homogène à l'ensemble des dossiers d'allocataires de l'ASF pour lesquels le recouvrement d'une créance alimentaire peut potentiellement intervenir, c'est-à-dire l'ensemble des dossiers d'ASF à l'exception des dossiers correspondant aux enfants orphelins ou non-reconnus. En effet, pour ces deux derniers types de dossier, il n'existe pas de parent débiteur de l'obligation alimentaire.

Le nouveau périmètre impliquerait

- ◆ pour les CAF pivots : la gestion de l'ensemble des allocataires ASF, et notamment le transfert des contrôles des débiteurs « hors d'état » des caisses participantes aux caisses pivots. Le renforcement de la mutualisation permettrait de professionnaliser la gestion de l'ASF en harmonisant les pratiques au sein des caisses ;
- ◆ pour les CAF participantes : la relation de service avec l'utilisateur (*front office*), avec une réponse de premier niveau aux demandes d'information des allocataires, une promotion de l'offre de service, un accompagnement à l'usage du numérique, ainsi que la responsabilité d'animer le réseau de partenaires locaux (associations de médiation familiale et juges aux affaires familiales notamment).

D'après les échanges techniques avec la CNAF, celle-ci envisage d'ores et déjà de conduire cette évolution. Cette évolution avait en outre déjà été préconisée par l'audit réalisé en 2016 par la direction de l'audit, de la conformité informatique et libertés et de la sécurité des systèmes d'information en avril 2016. La MSA étudie cette option, qui n'a pas encore été arbitrée.

Afin d'améliorer le traitement des dossiers pour lesquels le débiteur réside à l'étranger, une caisse pivot pourrait être spécialisée dans la constitution des dossiers de recouvrement à l'étranger pour transmission au ministère des affaires étrangères (cf. annexe IX).

2.2. Le pilotage de l'agence nationale de recouvrement et de gestion des pensions alimentaires

2.2.1. Un service national clairement identifié au sein de la branche famille

L'agence serait un service national clairement identifié au sein de la branche famille. Elle n'aurait pas de personnalité morale distincte de celles de la caisse nationale d'allocations familiales et de la mutualité sociale agricole.

Elle serait constituée :

- ◆ d'une direction au niveau national pour piloter l'activité, abritée au sein de la CNAF ;
- ◆ du réseau des CAF pivots et d'une caisse de la MSA spécialisée ;
- ◆ du pôle national de compétence en matière d'ASF de la CAF du Loiret.

La création de l'agence n'impliquerait aucune évolution législative mais des modifications internes à la branche famille :

- ◆ une modification de l'organigramme de la CNAF, ce qui nécessite la consultation du comité d'entreprise (modification du règlement d'organisation de la CNAF par décision du directeur général après avis du comité d'entreprise) ;
- ◆ la transition d'un pilotage régional des mutualisations (par accord entre les caisses) à un pilotage national de cette mutualisation, ce qui nécessiterait l'avis des conseils d'administration des caisses concernées ;
- ◆ S'agissant de la MSA, une consultation du conseil d'administration et des institutions représentatives du personnel.

2.2.2. Un pilotage et un suivi associant l'ensemble des parties prenantes

Le pilotage de l'activité de l'agence pourrait être confié à un **comité de pilotage national** associant, sous l'égide du directeur de l'agence, des représentants des CAF pivots et de la caisse locale de la mutualité sociale agricole associée. Ce comité serait chargé de :

- ◆ définir les procédures de gestion pour uniformiser les règles sur le territoire ;
- ◆ définir des indicateurs et tableaux de bord communs pour l'ensemble de la branche famille (cf. partie 3.2.1.2).

Un **comité de suivi de l'agence** associant l'ensemble des administrations centrales et partenaires serait également créé, avec des représentants de la CNAF, de la CCMSA, de la direction de la sécurité sociale, de la direction générale de la cohésion sociale, du Haut Conseil à la famille, du ministère de la justice (direction des affaires civiles et du sceau) et du ministère des affaires étrangères (bureau en charge du recouvrement des créances alimentaires).

S'il n'existe à ce jour aucune instance comparable s'agissant du suivi de certaines prestations, l'existence du comité de suivi se justifie par le caractère transversal et interministériel qu'implique la gestion des pensions alimentaires.

2.3. Récapitulatif des modalités d'association de la MSA

L'association de la MSA au sein du réseau des CAF pivots se justifie par le faible nombre de dossiers de recouvrement au sein de la MSA (environ 700) et par les synergies possibles entre les processus mis en œuvre par les CAF et par la MSA. Un pilotage unique et des échanges de bonnes pratiques sur les procédures mises en œuvre permettraient d'assurer un service équivalent aux allocataires des deux régimes.

Afin de favoriser une bonne intégration du régime agricole dans l'agence, il convient de :

- ◆ conforter la spécialisation de la caisse pivot en lui confiant la responsabilité en gestion de l'ensemble des dossiers d'allocataire de l'ASF, avec le même périmètre de mutualisation que celui envisagé pour les CAF (cf. partie 2.1.2) ;
- ◆ s'assurer que des indicateurs de performance de la gestion de l'ASF et du recouvrement soient équivalents au sein des deux régimes⁵ ;
- ◆ d'établir une convention *ad hoc* entre la CNAF et la CCMSA, conçue sur la base de l'organisation retenue pour piloter l'expérimentation GIPA, afin, notamment, de garantir l'homogénéité, la mutualisation des procédures et les modalités d'association de la caisse locale de la MSA au comité de pilotage.

3. Les moyens financiers, humains et techniques nécessaires à la réalisation des missions de l'agence

3.1. Les effectifs nécessaires à la mise en place de l'agence

3.1.1. Les effectifs alloués à la gestion de l'ASF et au recouvrement ont connu une augmentation à la faveur du processus de mutualisation

3.1.1.1. Au sein du régime général

Les effectifs alloués à la gestion de l'ASF dans le cadre du périmètre de mutualisation (présence d'une décision fixant la pension alimentaire) s'élevaient fin 2014, dans un contexte de montée en charge de la mutualisation, à 310 ETP (effectifs déclarés par les CAF), dont 109 en CAF participantes et 201 en CAF pivots. En mai 2016, les effectifs sur ce même périmètre de gestion s'élevaient à 333 ETP, dont 323 ETP en CAF pivot et un reliquat de 10 ETP en CAF participante (effectifs restant à transférer à cette date dans l'attente de la finalisation de la mutualisation).

⁵ Lors de l'évaluation de l'expérimentation de la GIPA, il n'avait pas été possible de consolider les résultats de l'expérimentation au sein du régime général et du régime agricole, ni de comparer les résultats des deux régimes, en raison de différences méthodologiques dans la définition des indicateurs (rapport au Parlement relatif à l'expérimentation du renforcement des garanties contre les impayés de pensions alimentaires, octobre 2015).

Annexe II

Les effectifs des CAF pivots ont connu une augmentation marquée (+ 61 %) à la faveur de la mutualisation. Cette hausse s'explique notamment par l'affectation d'effectifs supplémentaires dans le cadre du fonds d'amorçage de la mutualisation (+ 89 ETP), visant à renforcer les équipes et accompagner le transfert de l'activité, et par l'attribution d'effectifs supplémentaires pour la gestion de l'ASF (+ 25 ETP) à la suite du rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales portant sur l'évolution de la charge de travail et des moyens humains dans la branche famille (juillet 2015)⁶. La hausse résiduelle du nombre d'ETP (+ 17 ETP) s'explique notamment par des redéploiements internes au sein des CAF pivots.

En juin 2016, le nombre d'ETP affectés à la gestion de l'ASF dans les CAF participantes sur le périmètre non mutualisé s'élevaient à 110. D'après les échanges techniques avec la CNAF, la gestion de l'ASF dans les CAF participantes est difficilement mesurable. L'absence d'un système de gestion affinée dans la branche n'autoriserait pas une estimation des effectifs⁷.

Tableau 3 : Nombre d'ETP affectés à la gestion de l'ASF dans les CAF

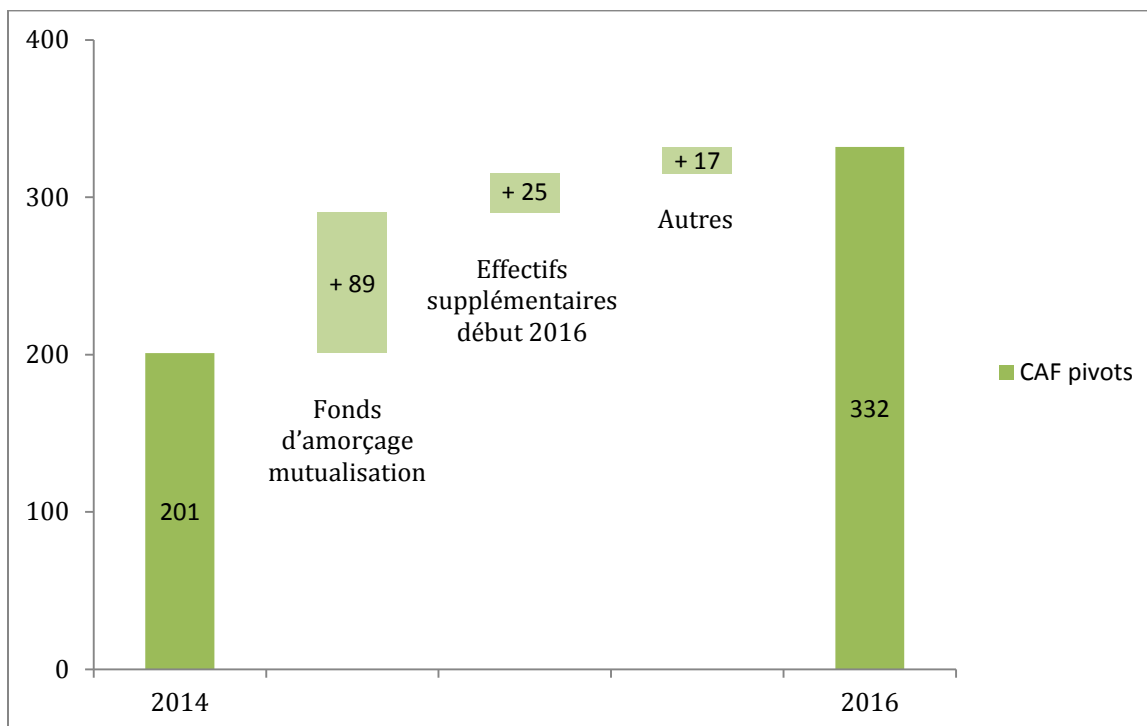
| | 2014 | 2016 | Evolution 2014-2016 (en %) |
|--------------------------------|-------------|------------|-------------------------------|
| Périmètre mutualisé | 310 | 333 | + 7 |
| <i>CAF pivots</i> | <i>201</i> | <i>323</i> | <i>+ 61</i> |
| <i>CAF participantes</i> | <i>109</i> | <i>10</i> | <i>- 91</i> |
| Périmètre non mutualisé | N.D. | 110 | N.D. |
| Total | N.D. | 443 | N.D. |

Source : CNAF.

⁶ Ce rapport avait recommandé l'attribution d'effectifs supplémentaires pour la branche famille à hauteur de 522 emplois pour tenir compte de la charge de travail supplémentaire induite par les réformes de la modulation des allocations familiales et de la prime d'activité.

⁷ D'après les éléments transmis le 24 juin 2016 et le 8 juillet 2016, le nombre d'ETP dédiés à la « gestion de l'ASF » en CAF participantes s'élevait à 109 fin 2014. D'après la note corrective remise le 18 juillet 2016 ces 109 ETP correspondent à la charge de gestion du seul périmètre mutualisé (dossiers avec décision de justice) et non de l'ensemble de la gestion de l'ASF. Le rapport prend en compte les éléments de la note corrective.

Graphique 1 : ETP dédiés à la gestion de l'ASF dans les CAF pivots



Source : CNAF.

3.1.1.2. Au sein du régime agricole

Au sein de la caisse de MSA Sud-Champagne, les effectifs actuellement affectés au recouvrement s'élèvent à 2 ETP. Pour prendre en charge les missions de recouvrement pour l'ensemble des caisses participantes, la MSA estime que les effectifs cibles s'élèveraient à 8, sur la base d'un ratio de 80 dossiers par ETP.

Dans l'hypothèse où le périmètre de mutualisation était étendu à l'ensemble de la gestion de l'ASF, la MSA estime que le nombre d'ETP dédiés s'élèverait à 25. Le nombre d'ETP dédiés actuellement à la gestion de l'ASF au sein des différentes caisses participantes du régime agricole n'est pas connu.

3.1.2. L'estimation de la charge liée à la gestion de l'ASF (gestion de l'allocation et recouvrement) est incertaine

3.1.2.1. La gestion de l'ASF-R et de l'ASF-NR

Une première estimation des charges liées au recouvrement a été réalisée, afin de permettre la réalisation des schémas régionaux de mutualisation entre CAF pivot et CAF participantes en octobre 2014. Une unité d'œuvre de référence correspondant à 1 ETP pour 50 000 allocataires « noyau dur » (nombre d'allocataires total, et non nombre d'allocataires de l'ASF) a été définie. Ce ratio a été construit sur la base d'une estimation de l'observatoire des charges et de la performance en 2013 estimant la charge en ETP direct de l'activité à 217. L'unité d'œuvre a été construite en ajoutant une part indirecte liée au management et au pilotage de 10 % des effectifs⁸, conduisant à baser la référence de l'unité d'œuvre sur un ratio de 237 ETP pour 11 728 812 millions d'allocataires noyau dur en 2013 (soit 1 ETP pour 49 136 allocataires noyau dur).

Cette unité d'œuvre s'applique au flux de dossiers mutualisés. Elle tient compte « *d'un gain de productivité attendu, de l'intégration de la vérification dans le processus mutualisé, de l'encadrement et de la supervision de l'activité ainsi que du niveau de l'absentéisme moyen de la branche* »⁹.

Sur la base de cette unité d'œuvre de référence, et pour un nombre d'allocataires « noyau dur » au niveau national de 11 815 394 fin 2015, **les effectifs théoriquement affectés à l'ASF dans son périmètre mutualisé (c'est à dire la gestion de l'ASF dès lors qu'une décision de justice portant sur la pension alimentaire existe) s'élèveraient à 236,3 ETP, contre 310 fin 2014 et 333 en juin 2016.**

La caisse nationale justifie cette « sur-affectation » car l'objectif premier était de mettre en œuvre la mutualisation ; l'unité d'œuvre étant davantage une unité visant à mesurer les transferts de charge entre CAF. Cette unité d'œuvre n'en est pas moins contestée par les CAF pivots : elle sous-estimerait la charge de travail réelle, notamment la relation de service et les interactions entre CAF pivots et CAF participantes ; elle s'appuierait en outre trop sur les faits générateurs alors même qu'une partie de l'activité ne peut pas se limiter à ces seuls actes de gestion mesurables (par exemple, pour l'analyse d'un jugement).

Une estimation des charges de gestion de l'ASF a par ailleurs été réalisée en 2015 par l'observatoire national des charges et de la performance de la CNAF, sur la base d'un chronométrage dans un panel de CAF des tâches liées à la gestion de la prestation. Cette étude a conclu à **un effectif théorique lié aux charges mutualisées de 225 ETP, dont 194 liées à la gestion du recouvrement et 31 liées à la gestion de l'ASF hors recouvrement**. Les effectifs théoriques mesurés par l'ONC sont d'un niveau inférieur au nombre actuel d'ETP affectés pour le périmètre mutualisé (333 ETP). L'étude considérait par ailleurs que les ETP liés aux charges non mutualisables de la gestion de l'ASF s'élevaient à 327, contre 110 ETP actuellement affectés en CAF participantes.

Ces deux estimations, dont les résultats sont proches, ont néanmoins des limites :

- ◆ elles ont été réalisées antérieurement à l'achèvement de la mutualisation et à la généralisation de la GIPA, qui ont conduit à professionnaliser la gestion de l'ASF et à simplifier les procédures de recouvrement ;

⁸ La CNAF avait fait le choix de prendre en compte une part relativement faible en ETP indirect (charges de management et de pilotage) s'élevant à 10 % alors que la référence de l'observatoire de charges s'élève habituellement à 50 %.

⁹ Rapport de proposition vers une agence de gestion et de recouvrement des pensions alimentaires transmis par la CNAF le 28 juin 2016.

Annexe II

- ♦ la première d'entre elles a été réalisée peu après la mise en place de l'application NSF qui a considérablement amélioré la prise en charge (cf. partie 3.2.1.1).

Il est donc probable qu'elles ne reflètent donc pas les gains de productivité générés par ces réformes.

3.1.2.2. La gestion de l'ASF-C

Plus récemment (rapport de l'observatoire national des charges et de la performance pour l'année 2015), l'observatoire national des charges et de la performance a évalué les effectifs supplémentaires nécessaires à la gestion de l'ASF-C à 42,23 ETP, sur la base d'un nombre de bénéficiaires de l'allocation de soutien familial complémentaire de 49 430, correspondant à un taux de recours à la prestation de 44 % (taux de couverture maximal constaté en décembre 2015 au sein des 20 CAF expérimentatrices).

Cette estimation tenait compte de la gestion par les techniciens de six faits générateurs intervenant dans la gestion de l'ASF-C (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Coût de gestion de l'ASF-C d'après l'observatoire national des charges

| Nom du fait générateur | Description | Temps du fait générateur (en secondes) | ETP direct induits | En % du total |
|-------------------------------------|---|--|--------------------|---------------|
| Demande d'ASF | Prise en compte des éléments nécessaires à la gestion de l'ASF recouvrable ou non | 1110 | 10,89 | 26 |
| Versement de la pension alimentaire | Renseigner les informations relatives à la pension alimentaire due et versée par un débiteur | 170 | 1,67 | 4 |
| Caractéristiques du jugement | Saisir les informations relatives au jugement condamnant une personne à verser une pension alimentaire | 198 | 1,94 | 5 |
| Jugement | Enregistrer les informations d'un jugement et des montants de pension alimentaire dus pour le ou les enfants ou l'ex-conjoint | 1029 | 10,09 | 24 |
| Allocation de soutien familial | Ajouter ou modifier les informations concernant les parents ou l'enfant | 828 | 8,61 | 20 |
| Créance alimentaire | Assurer le suivi de la créance alimentaire | 539 | 9,04 | 21 |
| Total | | | 42,23 | 100 |

Source : Observatoire national des charges et de la performance.

3.1.3. Des marges de productivité existent

3.1.3.1. Les gains liés à la réorganisation du réseau de CAF pivots

La mission a comparé les effectifs dédiés à la gestion de l'ASF au sein des CAF pivots et le nombre de dossiers gérés par chaque caisse. Comme le nombre de dossiers concernés par le périmètre de mutualisation n'était pas directement identifiable (les dossiers d'ASF-NR sont partagés entre CAF pivots et CAF participantes), la mission a pris en considération le nombre de dossiers d'ASF-R rapporté au nombre d'ETP dédiés à la gestion de l'ASF au sein de la caisse.

Annexe II

Tableau 5 : Répartition des CAF pivots et CAF participantes

| CAF pivots | Effectifs ¹⁰ (en ETP) | Nombre d'allocataires | | | | | Ratio d'allocataires ASF-R par ETP |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|---------------|----------------|--------------|----------------|---|
| | | ASF-C | ASF-R | ASF-NR | ASF mixte | ASF total | |
| Haut-Rhin | 13 | 178 | 704 | 15 086 | 94 | 16 062 | 54,2 |
| Gironde | 14 | 333 | 1 257 | 27 746 | 132 | 29 468 | 89,8 |
| Saône-et-Loire | 19,5 | 631 | 1 075 | 19 907 | 136 | 21 749 | 55,1 |
| Morbihan ¹¹ | 20 | 377 | 883 | 24 783 | 123 | 26 166 | 44,2 |
| Indre-et-Loire | 9 | 333 | 509 | 13 164 | 50 | 14 056 | 56,6 |
| Loiret ¹² | 5 | 193 | 325 | 8 594 | 45 | 9 157 | 65,0 |
| Territoire-de-Belfort ¹³ | 6,1 | 260 | 343 | 7 328 | 45 | 7 976 | 56,2 |
| Seine-et-Marne | 28 | 259 | 2 919 | 53 014 | 340 | 56 532 | 104,3 |
| Yvelines | 26 | 120 | 3 770 | 56 925 | 430 | 61 245 | 145,0 |
| Hérault | 10,3 | 497 | 1 596 | 34 814 | 207 | 37 114 | 155,0 |
| Meurthe-et-Moselle | 10,5 | 507 | 601 | 21 307 | 86 | 22 501 | 57,2 |
| Haute-Garonne | 14,2 | 695 | 989 | 25 866 | 120 | 27 670 | 69,6 |
| Seine-Maritime | 11,8 | 379 | 1 067 | 33 645 | 185 | 35 276 | 90,4 |
| Aisne | 15,8 | 139 | 555 | 19 442 | 90 | 20 226 | 35,1 |
| Nord | 20,7 | 917 | 1 294 | 38 701 | 191 | 41 103 | 62,5 |
| Pas-de-Calais | 16,9 | 110 | 829 | 23 149 | 159 | 24 247 | 49,1 |
| Alpes-Maritimes | 23 | 480 | 2 678 | 54 439 | 328 | 57 925 | 116,4 |
| Loire-Atlantique | 20 | 462 | 1 385 | 31 491 | 234 | 33 572 | 69,3 |
| Charente | 11,2 | 354 | 728 | 23 424 | 151 | 24 657 | 65,0 |
| Ain | 10,4 | 363 | 981 | 16 332 | 82 | 17 758 | 94,3 |
| Puy-de-Dôme | 11,5 | 124 | 672 | 16 940 | 96 | 17 832 | 58,4 |
| Rhône | 14,6 | 584 | 1 205 | 27 080 | 151 | 29 020 | 82,5 |
| Total | 331,5 | 8 295 | 26 365 | 583 117 | 3 475 | 631 312 | 79,5 |

Source : CNAF.

En moyenne, chaque ETP d'une CAF pivot prend en gestion 79,5 dossiers d'ASF-R. Il existe toutefois de fortes variations entre les caisses puisque ce ratio varie de 35,1 dossiers par ETP dans l'Aisne à 145 dossiers par ETP dans les Yvelines.

Le ratio de productivité est d'autant plus important que le nombre d'allocataires concernés est grand. Le ratio d'allocataires ASF-NR par ETP s'élève ainsi en moyenne à 53 pour les CAF pivots ayant en gestion moins de 600 allocataires d'ASFR, contre 130 pour les CAF pivots ayant en gestion plus de 1 500 allocataires d'ASF-R. La réduction du nombre de caisses « pivots » figurait d'ailleurs au titre des recommandations de l'audit de l'ASF réalisé en 2016 (les auditeurs recommandaient une réduction du nombre de caisses pivots à une douzaine, contre 22 actuellement).

¹⁰ La mission a retenu les ETP « théoriques » et non les ETP effectivement présents en CAF pivot au moment de la mission. En effet, 10 ETP dédiés à la gestion du périmètre mutualisé restent affectés en CAF participante mais ont vocation à rejoindre les CAF pivots lors de l'achèvement de la mutualisation. Ont en outre été retirés du périmètre les ETP affectés en caisse pivot qui ne sont pas directement affectés à la gestion des dossiers (pôle national de compétence, recette NSF).

¹¹ La caisse du Morbihan centralise l'ensemble des dossiers ASF hormis les ASF versés pour les enfants orphelins ou non reconnus.

¹² Les effectifs de la CAF du Loiret comportent également les effectifs du pôle national de compétence en matière d'ASF, qui s'élèvent à 3 (au total, 8 ETP).

¹³ La caisse du territoire de Belfort centralise l'ensemble des dossiers d'ASF des caisses participantes, quel que soit leur statut.

Annexe II

Un regroupement des CAF pivots existantes permettrait donc d'optimiser les gains liés à la mutualisation. Cela permettrait d'aligner la productivité générale des caisses sur celle des caisses les plus productives.

La mission a estimé le nombre d'ETP nécessaires pour assurer la mission de gestion des dossiers d'allocataires dans l'hypothèse où la productivité des caisses s'alignait sur le tiers supérieur, c'est-à-dire sur le ratio de productivité des sept caisses les plus productives. En moyenne, les sept caisses les plus productives ont un ratio d'allocataire ASF-R par ETP de 113,6. Sur cette base, le nombre d'ETP dédiés au niveau national serait de 232 ETP, contre 331,5 actuellement, soit un gain de 99,5 ETP.

L'effort demandé est donc important puisqu'il atteint le tiers des effectifs. Pour autant, cet effort est atteignable dès lors que le nombre de caisses pivot est réduit et que les écarts de productivité entre caisses sont lissés. Deux ans après la mise en place de la mutualisation et au moment où l'activité se structure, c'est le moment de s'assurer que la mission est organisée sur les bases les plus efficaces possibles, avec des processus optimisés et un nombre de sites limités.

3.1.3.2. Les gains liés à l'homogénéisation et à l'extension du périmètre de mutualisation

L'homogénéisation et l'extension du périmètre de mutualisation des CAF pivots permettraient d'industrialiser le processus de gestion des dossiers d'ASF-NR actuellement pris en charge par les caisses participantes.

En effet, d'après le rapport d'avril 2016 de la mission d'audit de la gestion de l'ASF et de l'ASF-R et du processus « gérer l'allocation de soutien familial dans un contexte mutualisé réalisé »¹⁴, « la mutualisation constitue un levier puissant pour assurer une efficacité de traitement de la prestation et du recouvrement des pensions ». Ce rapport préconisait d'étendre le périmètre de mutualisation à l'ensemble de la gestion de l'ASF en soulignant « les risques que génère la partition de l'activité (échanges entre les CAF, circuit d'information complexe, investissement de fait limité des CAF adhérentes pour une activité qui reste marginale) » à mettre au regard des « gains en cohérence et efficacité qu'apporterait une mutualisation complète ».

L'extension du périmètre de mutualisation pourrait ainsi permettre de renforcer la standardisation de la gestion et des modes opératoires, comme cela a déjà été le cas s'agissant des dossiers d'ASF concernés par le périmètre de mutualisation existant. L'extension du périmètre de mutualisation permettrait également de réduire le nombre de réaffectation de dossiers ou de pièces entre CAF pivot et CAF participantes. Le périmètre de mutualisation existant conduit en effet à de nombreux aller-retour entre les différentes caisses selon le statut de l'allocataire.

¹⁴ Direction de l'audit, de la conformité informatique et liberté et de la sécurité des systèmes d'information.

3.1.3.3. Les gains liés à la simplification des procédures réglementaires

Les évolutions réglementaires permettent de simplifier les procédures de recouvrement mises en œuvre par les caisses. En effet, avec la généralisation de la GIPA au 1^{er} avril 2016, les caisses peuvent désormais recourir à une procédure de paiement direct plus efficace portant non sur six mois d'arriérés mais sur 24 mois d'arriérés de créances alimentaires. Auparavant, les caisses étaient contraintes de mettre en œuvre deux procédures : une procédure de paiement direct pour six mois d'arriérés et les termes à échoir, et une procédure de saisie sur rémunération, impliquant une saisine du juge d'instance, pour les arriérés antérieurs à six mois. La nouvelle procédure de paiement direct permet aux caisses d'utiliser une seule procédure au lieu de deux. En mai 2016, le nombre de procédures de saisie sur rémunération par procès-verbal de conciliation s'élevait à 892 et le nombre de saisie sur rémunérations sans procès-verbal de conciliation n'était pas connu. Le nombre de procédure en saisie des rémunérations est donc aujourd'hui très réduit en comparaison du nombre de procédures de paiement direct (12 313 en mai 2016), et va probablement continuer à diminuer. La diminution des procédures plus consommatrices de temps et de moyens en raison de leur complexité devrait permettre un gain de productivité pour les agents.

La procédure de paiement direct est en outre plus simple et plus efficace que la procédure de saisie sur rémunération qu'elle remplace en partie puisque, d'une part les CAF agissent en totale autonomie (elles disposent des mêmes prérogatives que les huissiers de justice et transmettent directement la demande de paiement direct au tiers détenteur de fonds sans saisir le juge), et d'autre part la procédure est plus efficace (cf. tableau 4 : le taux de recouvrement au titre de mai 2016 s'élevait à 56 % pour le paiement direct contre 32 % s'agissant des saisies sur rémunération ; le montant moyen recouvré par procédure active s'élevait à 156,82 € pour le paiement direct contre 52,85 € pour les saisies sur rémunération). D'après la CNAF, si cette procédure apporte une réelle plus-value, elle se traduit également par des relations plus difficiles avec les débiteurs, du fait des sommes plus importantes à recouvrer, et se traduisent par des contacts plus nombreux et plus longs.

Enfin, l'aide au recouvrement pourrait être limitée à deux ans d'arriérés de créances, au lieu de cinq ans actuellement (prescription quinquennale de l'article 2224 du code civil). Cette évolution permettrait de faire coïncider les créances prises en charge par les CAF avec les outils à leur disposition, notamment la procédure de paiement direct qui permet de recouvrer jusqu'à deux ans d'arriérés. Elle inciterait en outre les créanciers d'aliments à engager plus rapidement des démarches de recouvrement dès les premiers mois d'impayés, ce qui limiterait l'accumulation d'arriérés trop important pour pouvoir faire l'objet d'un paiement effectifs par le débiteur de la pension alimentaire. La limitation à deux ans existe déjà s'agissant de l'aide au recouvrement de l'article L. 581-6 du code de la sécurité sociale, qui constitue la base juridique de l'aide au recouvrement ouverte aux parents non allocataires de l'ASF. Une limitation analogue pourrait être introduite dans l'article L. 581-3 du code de la sécurité sociale traitant du recouvrement des créances alimentaires pour le compte des allocataires de l'ASF.

3.1.3.4. Les gains liés à l'optimisation des processus et à l'outil informatique

Il existe en outre des marges pour simplifier les processus de gestion de l'ASF à la faveur de la mutualisation. Une démarche LEAN sera mise en œuvre en septembre 2016 dans une CAF pivot pour identifier les leviers d'optimisation des tâches de gestion. L'amélioration des outils informatiques, et notamment de l'application NSF, serait également source de gains de productivité (cf. partie 3.2.1.1).

3.1.3.5. Les gains liés au transfert des procédures complexes

Les caisses sont aujourd'hui démunies face aux procédures les plus complexes, notamment les cas des travailleurs indépendants qui ne peuvent faire l'objet d'une procédure de paiement direct lorsqu'il n'existe pas de tiers détenteur de fonds ou que leur compte bancaire est associé à leur activité professionnelle. Ce type de procédure pourrait être confié à un service spécialisé, soit au sein de la branche famille (caisse pivot spécialisée dans les procédures complexes, qui conventionnerait le cas échéant avec les huissiers de justice par exemple le PNC d'Orléans (à confirmer), soit au sein du réseau de la DGFIP (cf. annexe VIII) – ses deux possibilités pouvant être cumulatives.

3.1.4. Estimation de la charge supplémentaire liée à la création de l'agence

3.1.4.1. Premier temps de la réforme – création de l'agence en charge du recouvrement

3.1.4.1.1. Au niveau national

La création d'un service national dédié à la gestion et au recouvrement des pensions alimentaire impliquerait de renforcer les équipes dédiées au pilotage et au soutien technique.

Outre un directeur du service national, cinq conseillers pourraient être chargés de l'animation du réseau, de la maîtrise d'ouvrage de l'outil NSF (gestion du recouvrement des créances alimentaires), de la gestion du recouvrement et du suivi de la performance. Cette évolution pourrait impliquer trois créations de poste au-delà des conseillers techniques existants au sein des directions de la CNAF (la CNAF a sollicité dans ses échanges techniques avec la mission la création de 5 postes dédiés au niveau national). Le service national continuerait à s'appuyer sur les équipes du pôle national de compétence dédié à l'ASF situé au sein de la CAF du Loiret.

La création de l'agence impliquerait en outre le renforcement des équipes de la direction des systèmes d'information pour faire évoluer les outils (cf. partie 3.2.1). D'après les éléments techniques transmis par la CNAF, le renforcement des équipes de la DSI s'élèverait à 10 ETP annuels, correspondant à une montée en charge sur une période de 18 mois à hauteur de 2 500 jours/homme (sur la base de 180 jours/homme par an).

Cette charge est en majorité une charge transitoire liée à la conception, au développement et à la validation de l'architecture du système d'information, qui pourrait être en partie externalisée. La charge pérenne pour la direction des systèmes d'informations de la CNAF s'élève pour l'accompagnement, le support et la maintenance à 300 jours / homme, soit 1,6 ETP, mais ce point doit encore faire l'objet d'évaluations complémentaires.

Tableau 6 : Estimation de la charge pour la direction des systèmes d'information de la CNAF

| Activité | Jours/homme | En % du total | Charge d'activité pérenne pour la DSI ? |
|--|--------------|---------------|---|
| Conception | 150 | 6 | N |
| Développement | 900 | 36 | N |
| Validation | 750 | 30 | N |
| Recette | 400 | 16 | N |
| Accompagnement – support – maintenance | 300 | 12 | O |
| Total | 2 500 | 100 | N.A. |

Source : CNAF, mission.

Annexe II

3.1.4.1.2. Dans le réseau

S'agissant du renforcement de la mission d'aide au recouvrement, la mission considère que le nombre d'allocataires potentiels supplémentaires s'élève à 30 000 (cf. annexe I). Tous n'auraient pas recours aux ODPF puisqu'ils bénéficieraient toujours de la possibilité de recourir à une voie d'exécution de droit privé.

L'estimation des effectifs supplémentaires est réalisée sur la base d'une hypothèse d'un taux de recours effectif aux ODPF de 10% la première année, 25% la deuxième année et une stabilisation à 50% l'année suivante. La référence de productivité utilisée est un nombre d'allocataires par ETP de CAF pivot égal à celui des caisses les plus productives (113,6 allocataires par ETP, cf. partie 3.1.3.1). A ce coefficient de productivité est déduite la part liée à la gestion de l'allocation en tant que telle, puisque les nouveaux bénéficiaires bénéficieraient de la seule aide au recouvrement et ne seraient pas allocataires. Sur la base de l'évaluation de la charge de gestion de l'ASF réalisée par l'observatoire des charges, cette part s'élèverait à 40 % (cf. encadré 1).

Annexe II

Encadré 1 : Estimation de la charge de travail que représente l'aide au recouvrement par rapport à celle de la gestion de l'allocation d'ASF recouvrable

Il n'existe pas d'estimation de la charge en gestion que constitue l'aide au recouvrement. L'observatoire national des charges et de la performance a toutefois réalisé une estimation de la charge liée à la gestion de l'ASF en distinguant les différents faits générateurs traités par les techniciens. Sur cette base, la mission a répertorié les tâches et faits générateurs liés au recouvrement et ceux liés à la gestion de l'allocation en tant que telle. Sur les faits générateurs répertoriés, 59,8 % étaient pertinents pour expliquer la charge de gestion liée au recouvrement et 40,2% n'étaient pas pertinents.

Tableau 7 : Evaluation de la charge de l'ASF

| Fait générateur | Fait générateur pertinent pour l'aide au recouvrement ? (O/N) | Part du fait générateur dans la charge totale de l'ASF (en %) |
|--|---|---|
| Allocation de soutien familial | N | 20,8 |
| Caractéristiques jugement | O | 0,2 |
| Clôture procédure recouvrement | O | 0,4 |
| Demande ASF | N | 11,1 |
| Créance alimentaire | O | 22,5 |
| Jugement | O | 0,4 |
| Mouvement comptable recouvrement | O | 0,2 |
| Procédure de recouvrement | O | 0,2 |
| Recouvrement pension alimentaire | O | 0,9 |
| Versement pension alimentaire | O | 0,7 |
| Remboursement direct créance | O | 0,0 |
| Païement régularisations manuelles | O | 0,2 |
| Clôture contrôle | N | 8,3 |
| Coût recherche débiteur tous les trois mois | O | 22,7 |
| Mise en place de la saisie et tiers détenteur de fonds | O | 0,9 |
| Revalorisation annuelle des pensions | O | 0,7 |
| Exploitation des journaux et bordereaux dans SNF journaux quotidiens | O | 3,1 |
| Exploitation des journaux et bordereaux dans NSF autre journaux | O | 0,4 |
| Contrôle sur pièces | O | 1,6 |
| Total de faits générateurs pertinents pour l'aide au recouvrement | N.A. | 59,8 |
| Total des faits générateurs liés à la gestion de l'allocation en tant que telle | N.A. | 40,2 |

Source : Observatoire national des charges et de la performance, mission.

Le nombre d'ETP s'élèverait à 16 ETP la première année, 40 ETP la deuxième année et une stabilisation à 79 ETP à compter de la troisième année.

Ces chiffres sont à mettre en regard avec :

- ◆ les gains attendus liés à la réorganisation du réseau en regroupant les CAF pivots chiffrés précédemment (cf. partie 3.1.3.1), s'élevant à 99,5 ETP ;
- ◆ les gains non chiffrés liés à l'extension du périmètre de mutualisation ;
- ◆ les gains non chiffrés liés à l'amélioration de l'outil informatique, la simplification des procédures et l'optimisation des processus.

Annexe II

La réforme paraît ainsi pouvoir être mise en œuvre à périmètre constant.

Cette estimation de la charge supplémentaire est à mettre au regard de l'estimation par la CNAF, sur la base d'un coût complet de recouvrement estimé à 540 € par dossier, dont 251 € en coût direct de personnel (45 %), 177 € liés au coût indirect de personnel (33 %) et 111 € lié au coût indirect de fonctionnement (21 %). Sur cette base, le nombre d'ETP directs s'élèverait à 16,4 la première année, 40,9 la deuxième année et 81,8 la troisième année.

Tableau 8 : Estimation des effectifs supplémentaires liés au recouvrement des créances

| Taux de recours (en %) | Nombre de bénéficiaires | Nombre d'ETP (estimation mission) | Nombre d'ETP directs (estimation CNAF) |
|------------------------|-------------------------|-----------------------------------|--|
| 10 | 3 000 | 15,8 | 16,4 |
| 25 | 7 500 | 39,6 | 40,9 |
| 50 | 15 000 | 79,2 | 81,8 |

Source : Mission.

3.1.4.2. Deuxième temps de la réforme - création de l'agence en charge du recouvrement et de la fixation des pensions alimentaires

S'agissant de la délivrance d'un titre exécutoire pour les accords amiables portant sur la pension alimentaire, le nombre de bénéficiaires serait compris entre 28 000 et 58 000 couples chaque année.

La branche famille interviendrait à deux moments de la procédure :

- 1) développement d'une offre de service permettant de faire émerger des accords amiables :

Cette offre sera multiple et pourra aller de la simple consultation et remplissage d'un dossier en ligne, à une prise en charge par des médiateurs familiaux.

Le recours à l'offre de médiation pourrait s'élever à 17 % du public bénéficiaire (taux de recours observé lors de l'expérimentation de la généralisation de la médiation dans le ressort des tribunaux de grande instance d'Arras et de Bordeaux). Cf. annexe VII.

- 2) délivrance d'un titre exécutoire pour l'accord proposé.

La charge en gestion pour recevoir puis donner force exécutoire aux accords amiables peut être rapprochée de celle générée par la gestion de l'allocation de soutien familial complémentaire (ASF-C), qui a fait l'objet d'une estimation par l'observatoire national des charges (cf. partie 3.1.2.2).

Annexe II

En effet, les équipes de l'agence seraient chargées de :

- ◆ recevoir l'accord amiable et en prendre connaissance ;
- ◆ vérifier que la pension alimentaire proposée par l'accord est bien supérieure au montant prévu par le barème ;
- ◆ deux niveaux de vérifications interviendraient : concrètement, deux options seraient possibles :
 - Option 1 : les éléments concernant la situation financière des parents pourraient faire l'objet d'une déclaration sur l'honneur, pour éviter que les parents n'aient à les fournir et que la CAF n'ait à contrôler systématiquement des pièces justificatives. Toute fausse déclaration pourra donner lieu à sanction. Toutefois, un plan de contrôle sera mis en place et la CAF pourra contrôler, de manière ciblée, les informations fournies, soit en demandant les pièces justificatives, soit par rapport aux données dont elle dispose dans les différentes bases qu'elle peut consulter.
 - Option 2 : analyse de l'accord transmis par les parents par la CAF et vérification des revenus des parents à partir de pièces justificatives transmises.
- ◆ délivrer un titre exécutoire sur l'accord selon une procédure à déterminer.

La mission estime que la charge de travail pour vérifier un accord amiable serait équivalente à celle de l'ASF-C. En effet, si les tâches de vérifications de l'accord amiable étaient plus importantes, le technicien n'aurait pas à prendre en charge les tâches liées à la gestion de l'allocation.

Tableau 9 : Estimation des effectifs supplémentaires liés à la délivrance d'un titre exécutoire pour les accords amiables

| Nombre de bénéficiaires | Nombre d'ETP |
|-------------------------|--------------|
| 28 000 | 23,9 |
| 58 000 | 50 |

Source : Mission.

Ces effectifs sont à mettre au regard de la charge de gestion actuelle au sein du ministère de la justice qui prend aujourd'hui en charge l'homologation de tels accords.

Le ministère de la justice estime que la gestion des 36 000 demandes portant spécifiquement sur la fixation de la pension représente 5 à 7 ETP de magistrats et 69 ETP de greffiers ou d'adjoints administratifs. Cette estimation repose sur une estimation du temps magistrat de 15 minutes (hypothèse basse) à 20 minutes (hypothèse haute) par procédure et du temps fonctionnaire par procédure de 180 minutes.

Sur la base de ces estimations, les ETP économisés si le juge était déchargé s'élèveraient à :

- ◆ entre 4 et 5 ETP de magistrat et 54 ETP de fonctionnaires si le nombre de dossiers confiés à l'agence s'élevait à 28 000 ;
- ◆ entre 8 et 11 ETP de magistrat et 111 ETP de fonctionnaires sur le nombre de dossiers confiés à l'agence s'élevait à 58 000.

En se fondant sur ces estimations, la réforme engendrerait un gain net en termes d'ETP si on ne tient pas compte du développement de la médiation familiale et qu'on compare les procédures toute chose égale par ailleurs.

3.2. Les conditions techniques de réalisation des missions de l'agence

3.2.1. L'amélioration des systèmes d'information et des applications métier

3.2.1.1. L'amélioration de l'application NSF serait source de gains de productivité pour les services chargés du recouvrement

L'application NSF (NIMS¹⁵ soutien familial) est l'outil dédié à la mise en œuvre et au suivi des procédures de recouvrement des pensions alimentaires. Il a progressivement remplacé en 2013 l'application « ASFR », déployée dans les CAF en 1994 et qui était peu ergonomique et obsolète.

L'outil NSF a fait l'objet d'améliorations depuis le rapport de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC), qui avait considéré que l'application présentait « *de très fortes lacunes en termes d'assistance au pilotage du recouvrement. L'outil a visiblement été conçu sur une base opératoire individuelle, il ne permet pas de suivre le recouvrement opéré dans son ensemble* »¹⁶.

Les principales fonctionnalités de l'application sont aujourd'hui les suivantes :

- ◆ procéder aux recherches portant sur les débiteurs et leurs éléments de solvabilité ;
- ◆ suivre les procédures de recouvrement, qu'il soit amiable ou forcé, notamment de gérer les versements des débiteurs et de suivre les défaillances ;
- ◆ générer des indicateurs de suivi du processus de recouvrement.

L'outil reste perfectible. L'audit de la gestion de l'ASF réalisé en avril 2016¹⁷ a mis en évidence « *une productivité limitée et des risques d'erreurs liés au manque d'automatisation des liens entre NSF et Cristal*¹⁸ ». Les leviers d'amélioration de l'outil sont connus mais n'ont pas encore fait l'objet d'une intégration dans le système d'information.

Deux évolutions permettraient notamment des gains de productivités importants pour les techniciens des services de recouvrement :

- ◆ la liquidation unique des dossiers des allocataires, afin que les informations saisies dans « Cristal » soient prises en compte dans NSF et réciproquement, ce qui permettrait d'éviter les doubles saisies ;
- ◆ l'amélioration de l'enchaînement et de l'articulation des procédures de recouvrement (phase amiable puis différentes procédures de recouvrement forcé) dans le cadre d'une procédure de recouvrement « structuré ».

Dans la perspective d'une hausse du nombre de dossiers gérés par les services d'aide au recouvrement, la mission recommande d'améliorer l'outil NSF en automatisant notamment les liens avec l'outil « Cristal ».

¹⁵ Le navigateur intranet multi-services (NIMS) est un portail qui permet aux agents de naviguer entre les différentes applications métiers, dont NSF.

¹⁶ Rapport d'audit et d'enquête sur le recouvrement des pensions alimentaires et l'allocation de soutien familial d'octobre 2013

¹⁷ Rapport d'avril 2016 de la mission d'audit de la gestion de l'ASF et de l'ASF-R et du processus « gérer l'allocation de soutien familial dans un contexte mutualisé réalisé par la direction de l'audit, de la conformité informatique et liberté et de la sécurité des systèmes d'information.

¹⁸ Cristal est le système d'information permettant le suivi des allocataires et la liquidation des prestations familiales.

3.2.1.2. La mise à disposition d'un tableau de bord permettra d'améliorer le pilotage de l'ASF

Un tableau de bord élaboré dans le cadre de la généralisation de la GIPA est à la disposition du réseau depuis le mois de juin 2016.

Ce tableau de bord contient des indicateurs de résultats, notamment :

- ◆ en matière de performance du recouvrement, avec pour les procédures amiables, de saisie sur rémunération avec procès-verbal de conciliation et paiement direct, le nombre de procédures en cours, taux de recouvrement, durée de la procédure, montant recouvré;
- ◆ de gestion des flux, avec notamment le nombre d'allocataires de l'ASF-R, de l'ASF-NR, de l'ASF-C et des allocataires d'ASF mixtes ;
- ◆ de qualité de service (nombre de pièces en stock dans les corbeilles des agents, nombre de pièces traitées par les agents, délais de traitement des pièces).

La MSA dispose également d'un tableau de bord portant sur :

- ◆ les délais entre d'une part le paiement et l'ASF-R et la mise en recouvrement de la pension alimentaire et d'autre part la demande d'aide au recouvrement et la mise en recouvrement de la pension alimentaire ;
- ◆ le recouvrement en tant que tel, pour tous les types de procédures (montant de l'arriéré, taux de recouvrement pour chaque procédure engagée, montant moyen recouvré ;
- ◆ les durées des procédures.

La mise à disposition d'un tableau de bord unique et unifié devrait permettre un pilotage renforcé de l'allocation de soutien familial, en mettant à la disposition au service national chargé du pilotage de l'agence des données objectives et opposables aux CAF pivots et à la CCMSA.

Ce tableau de bord unifié pourrait être conçu sur les bases suivantes :

- ◆ des indicateurs de recouvrement pour tous les types de procédures, à l'image du tableau de bord de la MSA (tandis que le tableau de bord de la CNAF ne traite pas des procédures de saisies avec huissier ou des procédures de recouvrement par le Trésor public) ;
- ◆ des indicateurs permettant de distinguer d'une part les dossiers de recouvrement d'ASF-R et d'autre part des dossiers d'aide au recouvrement hors ASF, à l'image du tableau de bord de la MSA qui distingue pour certains indicateurs les deux types de procédures ;
- ◆ un indicateur permettant d'identifier les dossiers pour lesquels aucune procédure n'a encore été mise en place (dossiers en cours de traitement pour lesquels aucune procédure n'a été engagée) ;
- ◆ différentes méthodologies de calcul du taux de recouvrement, outre l'actuel méthodologie de calcul du taux de recouvrement par la CNAF (cf. encadré 2) un taux de recouvrement incluant les dossiers pour lesquels aucun paiement n'a été effectué.

3.2.1.3. La création d'un nouveau télé-service pour l'ASF-C et, le cas échéant, la délivrance d'un titre exécutoire pour les accords amiables portant sur les pensions alimentaires

La délivrance d'un titre exécutoire pour les accords amiables portant sur les pensions alimentaires n'est envisageable qu'à la condition que les procédures soient dématérialisées et, dans toute la mesure du possible, automatisées.

La prise en charge de cette mission nécessiterait ainsi la création d'un nouveau télé-service permettant aux parents qui se séparent :

- ◆ de s'informer sur les enjeux juridiques de leur situation ;
- ◆ d'accéder à des informations sur l'offre de la branche famille en matière de parentalité (rendez-vous des droits, séances d'information collective, médiation familiale, associations d'espaces de rencontre pour l'exercice du droit de visite) ;
- ◆ d'accéder à un simulateur en ligne du montant de la pension ;
- ◆ de télécharger une trame d'accord amiable portant sur la pension ;
- ◆ de transmettre, s'ils le souhaitent et s'ils trouvent un accord, cet accord amiable aux ODPF pour qu'ils lui confèrent force exécutoire ; la transmission de cet accord comporterait obligatoirement la saisie des informations personnelles de chacun des deux parents et de leurs revenus.

Ces accords seraient ensuite vérifiés par les CAF afin de s'assurer qu'ils sont conformes à un barème fixant le montant minimum de pension alimentaire (cf. annexe III). Un contrôle automatique pourrait être effectué par le système d'information pour vérifier que le montant de la pension alimentaire est au minimum conforme au barème d'après les déclarations des parents sur un formulaire en ligne. Ce télé-service serait dans un premier temps réservé aux demandes portant sur l'allocation de soutien familial complémentaire (ASF-C), qui doit être instruite par les CAF afin de vérifier que le montant de la pension est conforme au barème minimal fixé par décret. Dans un second temps, le télé-service serait ouvert à tous les parents.

La CNAF estime que sous réserve d'un démarrage des travaux de maîtrise d'œuvre dès l'été 2016, l'offre d'information en ligne et le simulateur portant sur la pension alimentaire pourrait être réalisée au 1^{er} janvier 2017. Dans un second temps, le télé-service pourrait être conçu avec une livraison soit au cours de l'année 2017 soit début 2018.

3.2.2. Le circuit comptable et la maîtrise des risques

La mise en place de l'agence n'emporte pas de modifications conséquentes du circuit comptable de la CNAF :

- ◆ s'agissant de l'aide au recouvrement, les circuits comptables existants seraient simplement étendus à un nombre plus important de dossiers, sachant que les bénéficiaires de l'aide au recouvrement ne bénéficiaient pas de l'allocation de soutien familial à titre d'avance ;
- ◆ s'agissant de la délivrance d'un titre exécutoire pour les accords amiables, les circuits comptables de la CNAF ne seraient pas impactés.

La mise en place de l'agence implique toutefois de développer la maîtrise des risques. S'agissant de la délivrance d'un titre exécutoire pour les accords amiables portant sur la pension alimentaire, les risques principaux portent sur les cas dans lesquels le montant de la pension alimentaire ouvre droit à l'ASF-C, soit un montant de pension inférieur à 104,75 €. Le risque serait que le créancier et le débiteur d'aliment ne s'entendent pour fixer une pension amiable faible afin que le créancier bénéficie de l'ASF-C.

Annexe II

Une opération d'évaluation du risque par contrôle sur un échantillon de dossiers permettrait d'objectiver les risques et de préconiser les modalités de contrôle adaptées (ciblage, fréquence et nature des contrôles).

Encadré 2 : la mesure de la performance du recouvrement

La performance du recouvrement des impayés de pensions alimentaires par les CAF est mesurée grâce à une méthodologie propre à la caisse nationale des allocations familiales. Les indicateurs ne sont ainsi pas directement comparables à ceux indiqués par la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'agissant des procédures de recouvrement des pensions alimentaires mises en œuvre par son réseau (cf. annexe XX).

Le taux de recouvrement est calculé sur une base mensuelle, en tenant compte des seules procédures de recouvrement actives « au stade réel définitif », c'est-à-dire des procédures ayant une échéance positionnée sur le mois et ayant déjà fait l'objet d'au moins un paiement.

Sont exclus de ce calcul les dossiers en cours de traitement pour lesquels une procédure de recouvrement n'a pas encore été engagée et les procédures de recouvrement qui n'ont fait l'objet d'aucun paiement par le débiteur. Sont également exclues du calcul les procédures qui ne font pas l'objet d'un plan de recouvrement et qui sont déléguées à un tiers : les procédures de recouvrement par la DGFIP, les saisies sur rémunération ordonnancées par un tribunal et les saisies par huissier.

En avril 2016, 23 749 procédures actives au stade réel définitif étaient dénombrées¹⁹, pour 27 764 bénéficiaires du recouvrement par les CAF (27 456 allocataires de l'allocation de soutien familial recouvrable et 308 bénéficiaires de l'aide au recouvrement hors ASF). Parmi ces procédures, on dénombrait 52 % de procédures de paiement direct²⁰, 45 % de procédures de recouvrement amiable et 4 % de saisies sur rémunération par procès-verbal de conciliation.

Tableau 10 : Nombre de procédures en cours à l'échéance de mai 2016

| Type de procédure | Nombre de procédures actives au stade réel définitif | En % |
|--|--|------------|
| Recouvrement amiable | 10 544 | 44 |
| Paiement direct | 12 313 | 52 |
| Saisie sur rémunérations par procès-verbal de conciliation | 892 | 4 |
| Total | 23 749 | 100 |

Source : Direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF.

Le taux de recouvrement mesuré correspond au rapport entre le montant encaissé sur le mois et le montant de l'échéance prévue par le plan de recouvrement pour ce même mois. Ce taux s'élevait en moyenne à 51 % en mai 2016.

Les procédures de paiement direct apparaissent comme les plus performantes. Leur taux de recouvrement s'élève en effet à 56 %, contre 45 % pour les procédures de recouvrement amiable et 32 % pour les procédures de saisie sur rémunération par procès-verbal de conciliation.

Le montant moyen recouvré pour les procédures de paiement direct s'élevait à 156,82 €, contre 81,62 € pour les procédures de recouvrement amiable et 52,85 € pour les procédures de saisie sur rémunération par procès-verbal de conciliation.

¹⁹ Ce chiffre correspond au nombre de procédures et non de foyers bénéficiaires, un même foyer pouvant être concerné par plusieurs procédures simultanément (plusieurs parents débiteurs de créance alimentaire, utilisation simultanée d'une procédure de paiement direct et de saisie sur rémunération).

²⁰ Toutes procédures de paiement direct confondues, qu'il s'agisse du paiement direct sur 12 mois ou du paiement direct sur 24 mois expérimenté dans le cadre de la GIPA et généralisé au 1^{er} avril 2016.

Annexe II

| Tableau 11 : Performance du recouvrement de l'échéance de mai 2016 | | | | | | |
|---|-----------------------------|-------------------------------------|---|--------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
| Type de procédure | Nombre de procédures | Montant de l'échéance (en €) | Montant moyen de l'échéance (en €) | Montant recouvré (en €) | Montant moyen recouvré (en €) | Taux de recouvrement (en %) |
| Recouvrement amiable | 10 544 | 1 912 167 | 181,35 | 860 568 | 81,62 | 45 |
| Paiement direct | 12 313 | 3 465 580 | 281,46 | 1 930 908 | 156,82 | 56 |
| Saisie sur rémunérations par procès-verbal de conciliation | 892 | 146 509 | 164,25 | 47 142 | 52,85 | 32 |
| Total | 23 749 | 5 524 256 | 232,61 | 2 838 618 | 119,53 | 51 |

Source : Direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF, mission.

ANNEXE III

**Enjeux et pistes de réflexions autour de la
table de référence pour la fixation des
pensions alimentaires**

SOMMAIRE

| | |
|---|------------------------------------|
| 1. LA DIFFUSION EN 2010 D'UNE TABLE DE REFERENCE POUR LA FIXATION DES PENSIONS ALIMENTAIRES VISAIT TANT A FOURNIR AUX JUGES AUX AFFAIRES FAMILIALES UN OUTIL D'AIDE A LA DECISION QU'A HOMOGENEISER LEURS DECISIONS..... | 1 |
| 1.1. Les principes qui ont présidé à l'élaboration de la table de référence | 1 |
| 1.2. Les critères pris en compte..... | 3 |
| 1.2.1. <i>Les besoins de l'enfant.....</i> | <i>3</i> |
| 1.2.2. <i>La répartition à proportion des ressources de chaque parent.....</i> | <i>4</i> |
| 1.2.3. <i>La prise en compte du temps de résidence de l'enfant au domicile de chaque parent.....</i> | <i>5</i> |
| 1.3. L'évaluation de la table de référence | 8 |
| 1.3.1. <i>Evaluation par le ministère de la Justice.....</i> | <i>8</i> |
| 1.3.2. <i>Apport de l'INRIA.....</i> | <i>8</i> |
| 1.4. Si les juges et les avocats se sont appropriés la table de référence, celle-ci demeure un point de comparaison et non une référence impérative..... | 10 |
| 1.4.1. <i>La table de référence n'est pas toujours applicable.....</i> | <i>10</i> |
| 1.4.2. <i>La table de référence est strictement appliquée par les juges dans un tiers des cas.....</i> | <i>11</i> |
| 2. UNE TABLE DE REFERENCE QUI FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS CRITIQUES | 11 |
| 2.1. Les critiques inhérentes à la simplicité d'utilisation de la table de référence..... | 11 |
| 2.1.1. <i>Les revenus du créancier.....</i> | <i>11</i> |
| 2.1.2. <i>L'impact social et fiscal.....</i> | <i>12</i> |
| 2.1.3. <i>Le coût de l'enfant.....</i> | <i>15</i> |
| 2.2. Des limites apparues à l'usage..... | 16 |
| 2.2.1. <i>la résidence alternée.....</i> | <i>Erreur ! Signet non défini.</i> |
| 3. DE NOMBREUX PAYS ONT CONSTRUIT EGALEMENT UN BAREME, GENERALEMENT INDICATIF..... | 16 |
| 3.1. Au Royaume-Uni, un barème proche dans sa conception, du système français..... | 16 |
| 3.2. Pays-Bas : un barème dans l'épure des deux précédents..... | 17 |
| 3.3. En Suède, le choix d'un barème reposant sur une analyse détaillée des dépenses dédiées à l'enfant..... | 17 |
| 4. UNE TABLE DE REFERENCE QUI DOIT EVOLUER | 18 |
| 4.1. De la table de référence au barème | 18 |
| 4.2. Une refonte concertée de la table de référence | 19 |
| 4.3. La nécessité d'améliorer la communication et la pédagogie autour du barème | 20 |

1. La diffusion en 2010 d'une table de référence pour la fixation des pensions alimentaires visait tant à fournir aux juges aux affaires familiales un outil d'aide à la décision qu'à homogénéiser leurs décisions¹

1.1. Les principes qui ont présidé à l'élaboration de la table de référence

Aux termes de l'article 371-2 du code civil « *Chacun des parents contribue à l'entretien et à l'éducation des enfants à proportion de ses ressources, de celles de l'autre parent, ainsi que des besoins de l'enfant. Cette obligation ne cesse pas de plein droit lorsque l'enfant est majeur* ».

En vertu de l'article L. 372-2-2 du code civil « *En cas de séparation entre les parents, ou entre ceux-ci et l'enfant, la contribution à son entretien et à son éducation prend la forme d'une pension alimentaire versée, selon le cas, par l'un des parents à l'autre, ou à la personne à laquelle l'enfant a été confié. Les modalités et les garanties de cette pension alimentaire sont fixées par [...] convention homologuée [...] ou, à défaut, par le juge.* ».

En vertu de ces dispositions, le juge aux affaires familiales, saisi dans le cadre d'un divorce, d'un contentieux post-divorce ou d'une séparation de parents non mariés, est amené à fixer le montant de la pension alimentaire, dans des proportions qu'il apprécie, en se fondant d'une part sur les ressources des parents et d'autre part sur les besoins de l'enfant.

L'importance quantitative du contentieux lié aux séparations et divorces², conjuguée au manque de transparence des critères utilisés par les juges pour déterminer le montant de la pension alimentaire, ont conduit plusieurs rapports à suggérer la mise en place d'un barème en matière de contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants (CEEE), avec en 1999 le rapport de M^{me} Françoise Dekeuwer-Defossez³, relayé presque dix ans plus tard par la commission présidée par M. Serge Guinchard⁴ qui préconisait l'instauration d'un barème indicatif⁵.

¹ Les éléments de contexte ont été tirés de la note explicative « Fixer le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants – proposition d'un outil d'aide à la décision » publiée en décembre 2008 par la , direction des affaires civiles et du sceau du Ministère de la justice.

² Le contentieux aux affaires familiales représente 43 % du contentieux civil des TGI. D'après le ministère de la Justice, 383 684 décisions ont en effet été rendues par les juges aux affaires familiales des tribunaux de grande instance en 2014 en matière de divorce (165 793 décisions), de saisine post-divorce (55 810) ou de séparation de parents non mariés (162 081), sur 880 565 décisions portant sur des affaires aux fonds rendues par les TGI en matière civile.

³ « Rénover le droit de la famille : propositions pour un droit adapté aux réalités et aux aspirations de notre temps », rapport au Garde des sceaux, ministre de la justice, décembre 1999.

⁴ Proposition 31 du rapport de la commission sur « La répartition des contentieux : l'ambition raisonnée d'une justice apaisée », juin 2008.

⁵ Cette proposition a récemment été reprise dans un cadre plus général par M. Antoine Garapon, M^{me} Sylvie Perdrille, M. Boris Bernabé dans leur rapport au Garde des sceaux, « L'office du juge du 21^{ème} siècle », notamment leur recommandation n° 1 visant à la mise en place de « conférences nationales de consensus pour élaborer et diffuser des barèmes indicatifs » en mai 2013.

Annexe III

A la suite de ces rapports, une table de référence a été élaborée par un groupe de travail interdisciplinaire composé de membres du bureau du droit des personnes et de la famille et de M^{me} Brigitte Munoz-Perez du pôle évaluation de la justice civile de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice, de M. Jean-Claude Bardout, vice-président au tribunal de grande instance de Saint-Gaudens, de M^{me} Cécile Bourreau-Dubois, économiste, maître de conférence à l'université Louis Pasteur de Strasbourg et de M^{me} Isabelle Sayn, juriste chargée de recherche au CNRS. Cette table de référence a été diffusée par la circulaire CIV/06/10 du 12 avril 2010 relative à la diffusion d'une table de référence permettant la fixation de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants sous forme de pension alimentaire. Une mise à jour de cette table a été faite à trois reprises, la dernière en date de 2015. La dernière version de la table de référence figure dans l'encadré 3.

Le choix sémantique de « table de référence » plutôt que de « barème » suggère qu'elle a une valeur purement indicative d'« *outil d'aide à la décision* » comme indiqué dans la circulaire du 12 avril 2010 précitée. Le caractère purement indicatif de la table de référence a été rappelé par la décision rendue par la Cour de cassation le 23 octobre 2013⁶ censurant une décision d'une cour d'appel se fondant expressément sur la table de référence. Aux termes de la décision de la Cour de cassation, « *en fondant sa décision sur une table de référence, fût-elle annexée à une circulaire, la cour d'appel, à laquelle il incombait de fixer le montant de la contribution [...] en considération des seules facultés contributives des parents de l'enfant et des besoins de celui-ci, a violé, par fausse application, le texte susvisé [l'article 371-2 du code civil]* ». Par cette décision, la haute cour censure l'absence de motivation de la décision au regard de critères légaux et des éléments de fait. La légitimité de la table de référence comme outil d'aide à la décision n'est pas remise en cause.

Les principes qui ont encadré l'élaboration de la table de référence reposent sur les dispositions de l'article 371-2 du code civil, qui retient deux critères :

- ◆ **les besoins de l'enfant** (pour son éducation et son entretien), qui ont été évalués au regard des estimations du coût de l'enfant d'après l'INSEE (cf. *infra*) ;
- ◆ **la faculté contributive de chaque parent.**

Le groupe de travail a choisi de privilégier la simplicité d'utilisation de la table de référence, partant du constat qu'en tout état de cause « *il n'est pas possible de proposer un modèle permettant de déterminer le montant 'juste' de la CEEE* »⁷. La table de référence proposée est donc fondée sur un nombre limité de critères pour faciliter son utilisation et permettre ainsi une appropriation aisée par les magistrats, les parties et les avocats. Le groupe de travail a par ailleurs opté pour un montant unique et non pour une fourchette s'agissant du montant de la CEEE.

⁶ Cour de cassation, 1^{ère} civ.-23 octobre 2013. Cassation partielle n°12-25.301.

⁷ « Fixer le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants – Proposition d'un outil d'aide à la décision », Jean-Claude Bardout, Cécile Bourreau-Dubois, Isabelle Sayn, décembre 2008.

1.2. Les critères pris en compte

1.2.1. Les besoins de l'enfant

Pour évaluer les besoins de l'enfant, le groupe de travail a repris les éléments d'analyse du rapport de recherche de la mission « recherche droit et justice et MIRE »⁸ qui distingue deux méthodes pour évaluer les frais d'entretien et d'éducation des enfants, celle du « budget de l'enfant » et celle du « coût de l'enfant ».

La première estime les frais à partir de l'évaluation du budget consacré à l'enfant, c'est-à-dire la somme des dépenses consacrées à l'entretien de l'enfant. Elle n'a pas été retenue dans la mesure où elle comporte un risque de sous-évaluation des frais liés à l'existence de biens à usage collectif qui bénéficient à l'enfant ainsi qu'au reste de la famille (logement, véhicule,...). Cette méthode ne tient pas compte en outre des modifications que la présence de l'enfant implique, pour un revenu donné, sur l'ensemble des dépenses de la famille (compressions de dépenses que la présence de l'enfant induit sur certains postes de budget comme l'équipement du logement, les vacances...).

La seconde méthode, qui a été retenue, intègre non seulement les dépenses qui sont propres à l'enfant mais également toutes les autres dépenses du ménage. Cette méthode du « coût de l'enfant » consiste à déterminer le revenu supplémentaire dont doit disposer une famille avec enfant(s) pour avoir le même niveau de vie qu'une famille sans enfant⁹.

L'outil d'évaluation utilisé par le groupe de travail est l'échelle d'équivalence¹⁰ utilisée par l'INSEE¹¹. L'échelle d'équivalence précise le lien entre la consommation d'un ménage et le nombre d'adultes et d'enfants qui le composent, pour un niveau de vie fixé. Elle appréhende les économies d'échelles que réalise un ménage de plusieurs personnes, principalement grâce au partage de biens à usage collectif. L'INSEE préconise, pour les études sur le niveau de vie, une échelle où le premier adulte compte pour une unité de consommation (UC), chaque adulte supplémentaire pour 0,5 UC et chaque enfant pour 0,3 UC s'il a moins de quatorze ans ou 0,5 UC s'il a plus de quatorze ans.¹² Or, cette échelle est une échelle moyenne valable pour l'ensemble de la population indépendamment du rang dans la fratrie et du niveau de revenu des parents. Cette échelle détermine des proportions de ressources dans des familles où les parents sont en couple alors que la proportion que doit consacrer un foyer monoparental pour l'éducation de l'enfant est supérieure compte tenu des moindres économies d'échelles par rapport à un foyer biparental.

Au vu de ces éléments, le groupe de travail a choisi de :

⁸ « Les obligations alimentaires vis-à-vis des enfants de parents divorcés. Une analyse économique au service du droit » (2003), rapport de recherche pour le compte du groupement d'intérêt public « Mission recherche droit et justice » du ministère de la Justice et de la mission recherche (MiRE) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

⁹ Pour mémoire, le coût relatif de l'enfant est le pourcentage que représentent dans les revenus du ménage, les dépenses dont l'enfant bénéficie directement et indirectement. La valeur des dépenses effectuées par les ménages fortunés au profit de leurs enfants est plus élevée que celle des dépenses effectuées par les ménages modestes. Toutefois ces dépenses représentant dans les deux cas, la même proportion des revenus des ménages.

¹⁰ Les échelles d'équivalence sont conçues comme des systèmes de pondération des personnes au sein des ménages permettant de tenir compte des éventuelles économies d'échelles et partage de biens publics qui peuvent exister et ainsi de comparer les besoins et niveaux de vie des ménages de tailles différentes.

¹¹ Dite de « l'OCDE modifiée » pour prendre en compte les économies d'échelle réalisées au sein des ménages par rapport à la 1^{ère} échelle de référence. Elle attribue un poids ou une unité de consommation de 1 au premier adulte du ménage, de 0,5 à chaque personne supplémentaire de 14 ans ou plus et de 0,3 à chaque enfant de moins de 14ans.

¹² Cela est constaté par exemple dans les travaux d'Hourriez et Olier qui portaient sur les données de consommation de l'année 1995 in Hourriez et Olier (1997), « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Economie et Statistique*, n°308-309-310, 8/9/10, et ceux plus récents de la DREES sur l'année 2011.

Annexe III

- ◆ ne pas faire varier le coût de l'enfant en fonction de sa place dans la fratrie. Les statistiques confirment que le coût marginal du premier enfant est légèrement plus élevé que le coût des enfants nés après lui mais les estimations s'avèrent délicates au-delà du deuxième enfant ;
- ◆ ne pas faire varier le coût de l'enfant en proportion du revenu des parents. Les études publiées¹³ ne permettaient pas de dire de manière définitive si la proportion du revenu consacrée à l'enfant évolue en fonction du revenu ou non. Pour certaines, le coût reste relativement constant sauf pour les revenus les plus élevés pour lesquels la part du coût de l'enfant dans les revenus diminue ;
- ◆ retenir l'augmentation du coût de l'enfant à partir de 14 ans. Toutefois, pour préserver la simplicité d'utilisation de la table de référence, il a été décidé de lisser l'augmentation du coût de l'enfant sur l'ensemble des années de minorité pour n'avoir qu'une table de calcul (au lieu de deux, l'une pour les enfants de 0 à 14 ans et l'autre pour les enfants de plus de 14 ans) et éviter ainsi les effets de seuil pour le parent débiteur lorsque l'enfant atteint 14 ans.

1.2.2. La répartition à proportion des ressources de chaque parent

En application de l'article 371-2 du code civil, le groupe de travail a considéré que chacun des parents contribue au coût de l'enfant à proportion de la part que représentent ses ressources personnelles dans l'ensemble des ressources des deux parents. Ainsi la CEEE du parent débiteur doit garantir le maintien du niveau de dépenses pris en charge par ce dernier avant la séparation. Le parent chez lequel l'enfant réside habituellement est pour sa part censé lui aussi maintenir le niveau de dépenses qu'il assumait avant la séparation.

Ce principe de répartition est mis en œuvre par la méthode appelée aux Etats-Unis « *income sharing approach* »¹⁴ traduite par deux règles de calcul qui aboutissent à des montants de CEEE identiques dès lors que le coût de l'enfant est supposé indépendant du revenu des parents. L'une des règles fait référence aux revenus des deux parents (*Income Shares model*) alors que l'autre ne fait référence qu'aux revenus du débiteur (*Percentage of income model*).

La seconde méthode du pourcentage appliquée aux revenus du débiteur a été retenue dans la mesure où elle est d'une utilisation très simple. De nombreux pays avaient fait ce choix en 2008 au moment de l'élaboration des travaux du groupe de travail : Canada, Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, certains états des Etats-Unis (cf. *infra*). Cette méthode respecte la lettre de l'article 371-2 du code civil : elle repose sur un partage du coût de l'enfant proportionnel à la part des ressources personnelles des deux parents. Toutefois, la règle de calcul n'explicite pas de partage de ce coût entre les parents alors que cet élément est implicitement pris en compte. La démonstration est apportée à partir d'un exemple dans l'encadré 1.

¹³ Hourriez et Olier écrivaient : « Il est cependant difficile de conclure au vu des études publiées, si l'échelle croît ou décroît avec le revenu. Glaude et Moutardier (1991) ont montré que le coût de l'enfant (exprimé comme une fraction du revenu) apparaît plutôt décroissant avec le revenu, mais il s'avère croissant pour certaines estimations. Dans une étude très approfondie, Ekert et Trognon (1991) ont également tenté d'apprécier l'évolution de la part du coût de l'enfant selon le revenu [...] Ils concluent que l'échelle décroît avec le revenu. En revanche, Wittwer (1993) conclut à un coût relatif de l'enfant croissant avec le budget des ménages », p. 85.

¹⁴ Approche par le partage des revenus.

Annexe III

Encadré 1 : exemple de calcul d'une CEEE pour trois enfants avec un droit d'accueil « classique »

Hypothèses : revenu mensuel du père 2000 €, de la mère 1000 € ; le père (débiteur) verse une pension à la mère (créancière) qui a la garde principale des enfants.

1) Calcul de la CEEE en application du barème (prise en compte des seuls revenus du débiteur) :

En application du barème, la CEEE s'élève à 10 % du revenu du père.

CEEE = 10% de 2 000 € = 200 €.

2) Calcul de la CEEE en intégrant les revenus du créancier et du débiteur.

Le revenu combiné des deux parents s'élève à 3 000 € (2000 € + 1000 €).

Le coût de l'enfant s'élève à 10 % de 3 000 €, soit 300 €.

Le père contribue au coût de l'enfant à proportion de sa part dans les revenus des deux parents : la contribution proportionnelle du père sera des 2/3 de ces 300 € : $300 \times (2000/3000)$

ce qui se résume par la formule : $[10\% \times (2000+1000)] \times [2000/(2000+1000)]$

en simplifiant : $[10\% \times (2000 + 1000)] \times [2000/(2000 + 1000)]$, il reste 10% de 2000 soit le principe de calcul posé par la table de référence basé sur le seul revenu du père.

La mère contribue également au coût de l'enfant à proportion de sa part dans les revenus des deux parents, soit à hauteur de 100 €. Comme celle-ci a la garde principale de l'enfant, elle contribue en nature à l'entretien de l'enfant.

Les deux méthodes de calcul sont donc équivalentes, dès lors qu'on considère que le parent débiteur contribue au coût de l'enfant à proportion de sa part dans les revenus des deux parents (ce qui permet le maintien de la contribution du parent débiteur à hauteur de ce qu'il prenait en charge avant la séparation).

Source : « Fixer le montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, proposition d'un outil d'aide à la décision », ministère de la Justice, décembre 2008, Mission.

1.2.3. La prise en compte du temps de résidence de l'enfant au domicile de chaque parent

Le groupe de travail a prévu une pondération du montant de la CEEE en fonction des temps de résidence avec chacun des parents. En effet, les parents contribuent en nature à l'entretien et à l'éducation de l'enfant lorsqu'ils l'hébergent chez eux. La participation en nature de chaque parent est donc différente selon que l'enfant réside principalement chez l'un ou partage son temps entre les deux foyers (résidence alternée). En conséquence, la participation monétaire que l'un des parents verse au titre de l'entretien et de l'éducation de l'enfant est d'autant plus importante que le temps de résidence de l'enfant chez lui est limité.

Le groupe de travail a retenu deux amplitudes du droit de visite et d'hébergement :

- ◆ le droit de visite et d'hébergement « classique » : accueil de l'enfant pendant un temps de 25% environ qui correspond à la situation statistiquement la plus fréquente (un week-end sur deux et la moitié des vacances scolaires, parfois augmenté d'un mercredi) ;
- ◆ le droit de visite et d'hébergement « réduit » : accueil pendant un temps plus court.

Pour la résidence alternée, le coût de l'enfant doit être supporté par chaque parent à proportion de ses ressources. Si les frais sont pris en charge de façon égalitaire et que les parents disposent de ressources relativement identiques, il n'y a pas lieu à CEEE. Cependant, dans deux situations, une CEEE peut être justifiée :

Annexe III

- ◆ lorsque le partage des frais est asymétrique, par exemple lorsqu'un seul des parents assume principalement la charge financière des dépenses de l'enfant – hors logement et nourriture qui sont pris en charge par chaque parent lorsque l'enfant réside avec lui – activités extra-scolaires, dépenses de santé....
- ◆ en cas d'incapacité de l'un des parents à assumer financièrement les frais liés à la résidence alternée, l'autre parent verse une pension alimentaire pour qu'il puisse assumer les frais d'hébergement et la nourriture.

Encadré 2 : La méthode retenue par la table de référence pour la fixation de la CEEE

Le postulat :

- chacun des parents contribue à l'éducation et à l'entretien de son enfant ;
- cette contribution est proportionnelle aux revenus des parents ;
- cette contribution reste inchangée dans le cas d'une séparation.

La méthode :

- application d'un pourcentage représentant le coût de l'enfant au revenu du parent débiteur ;
- modulation de ce pourcentage
 - selon le temps passé par l'enfant avec le parent débiteur ;
 - selon le nombre total d'enfants à charge du parent débiteur.

Source : Mission.

1.3. L'évaluation de la table de référence

1.3.1. Evaluation par le ministère de la Justice

A l'issue de deux années de mise en œuvre de la table de référence, des membres du groupe de travail qui l'ont élaborée ont souhaité évaluer sa pertinence en examinant « *dans quelle mesure les pratiques des juges étaient ou non proches des logiques économiques et juridiques mobilisées pour construire le barème* »¹⁵.

Un échantillon de décisions de cour d'appel antérieures à l'utilisation de la table par les juridictions a été analysé. Il en résulte que l'application du barème aboutit à des montants de CEEE moyens et médians proches des montants fixés par les cours d'appel. Il en résulte que « *les paramètres de la table de référence sont effectivement ceux mobilisés par les juges* ». En conclusion, de cette étude, les chercheuses ont estimé que « *complexifier la table par l'ajout de paramètres additionnels n'était pas opportun* »¹⁶.

Plus récemment, une étude du service des études et des statistiques du ministère de la Justice a également analysé un échantillon de décisions de justice, cette fois-ci postérieures à l'introduction de la table de référence¹⁷. Les principales conclusions de cette étude sont les suivantes :

- ◆ le juge fait prévaloir l'accord des parents sur la table de référence. En cas d'accord, le montant de la CEEE est souvent plus bas que celui qui aurait résulté de l'application de la table de référence ;
- ◆ quand les revenus du débiteur sont inférieurs à 1 600 €, le juge fixe des montants de CEEE supérieurs, en moyenne, à ceux fixés par la table de référence ;
- ◆ à partir de 1 600 €, les montants sont, en moyenne, inférieurs à ceux de la table de référence ;
- ◆ les écarts les plus importants s'observent aux tranches extrêmes de revenus.

1.3.2. Apport de l'INRIA

Ces résultats sont confortés par l'analyse de l'Institut national de recherche en informatique et automatique (INRIA), qui a examiné 10 000 décisions rendues par les cours d'appel en relevant pour chacune les critères pris en compte par la table de référence (revenus du débiteur, nombre d'enfants et modalités du droit de visite et d'hébergement) et les montants effectivement alloués en matière de pension alimentaire. Sur cette base, l'INRIA a développé une application informatique (« Pension »¹⁸) permettant à l'utilisateur d'estimer le montant de pension alimentaire qui pourrait être décidé par le juge en fonction de son revenu, du nombre d'enfants à sa charge et des modalités du droit de visite et d'hébergement.

¹⁵ Cécile Boureau-Duboy, Bruno Jeandidier, Isabelle Sayn « La fixation du montant des pensions alimentaires : des pratiques et un barème ». InfoStat Justice, n°116, mars 2012.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ La contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant fixée par le juge après la rupture des parents (divorce et enfants nés hors mariage), Zakia Belmokhtar, février 2014.

¹⁸ Application mobile disponible gratuitement en téléchargement sur l'Apple Store (compatible uniquement sur les téléphones et tablettes de la marque Apple).

Annexe III

Le résultat obtenu se présente sous la forme d'une « fourchette » de trois montants possibles de CEEE (une valeur haute, une valeur basse et une valeur médiane), chacune assortie d'une probabilité que le juge décide de ce montant de pension. Cet outil, fondé sur les décisions effectives des juges et non un barème théorique, permet à l'utilisateur d'estimer avant de saisir le juge le montant de la pension alimentaire qui pourrait être décidé.

L'analyse de l'INRIA a permis de constater que, pour les décisions des cours d'appel analysées, les pensions alimentaires fixées sont inférieures à celles qui résulteraient de l'application de la table de référence à compter d'un revenu du débiteur de 1600 €. Pour les revenus inférieurs à 1 000 €, la différence entre le montant résultant de l'application de la table de référence et le montant réellement observé par l'INRIA s'élève à plus de 3 % du revenu du débiteur.

Tableau 1 : Estimation du montant de la CEEE d'après l'analyse de l'INRIA (pour un débiteur ayant deux enfants et un droit de visite et d'hébergement classique)

| Revenus du débiteur (en €) | Table de référence 2015 (en €) | Outil de l'INRIA (valeur médiane) (en €) | Différence (en €) | Différence (en % du revenu du débiteur) |
|-------------------------------|-----------------------------------|--|----------------------|---|
| 700 | 19 | 42 | + 23 | + 3,29 |
| 800 | 33 | 63 | + 30 | +3,75 |
| 1 000 | 56 | 90 | + 34 | + 3,40 |
| 1 200 | 79 | 102 | + 23 | + 1,92 |
| 1 400 | 102 | 112 | + 10 | 0,71 |
| 1 600 | 125 | 124 | - 1 | - 0,06 |
| 2 000 | 171 | 165 | - 6 | - 0,30 |
| 2 500 | 228 | 189 | - 39 | - 1,56 |
| 3 000 | 286 | 225 | - 61 | - 2,03 |
| 3 500 | 343 | 276 | - 67 | - 1,91 |
| 4 000 | 401 | 329 | - 72 | - 1,80 |
| 5 000 | 516 | 422 | - 94 | - 1,88 |

Source : Application « Pensions », table de référence 2015 pour la fixation des pensions alimentaires, mission.

Le travail de l'INRIA est extrêmement intéressant pour vérifier l'adéquation du barème actuel, puisqu'il permet de mettre en valeur les pratiques réelles des juges, qui s'éloignent modérément en pratique de l'application de la table de référence dans les fourchettes moyennes (entre 2 et 4 % du revenu du débiteur), tout les modulant dans certaines circonstances. Il permet également une analyse fine, fondée non pas sur une valeur unique mais sur une valeur haute, une valeur basse et une valeur médiane, auxquelles sont associées des probabilités. A ce titre, l'outil est intéressant comme support d'aide à la décision des juges, qui peuvent par ce biais connaître les pratiques réelles de leurs pairs. Pour les utilisateurs, l'outil est d'ores et déjà disponible en téléchargement libre et permet une plus grande transparence sur les montants de pensions alimentaires effectivement retenus en fonction des caractéristiques de chaque débiteur.

Cependant, dans la mesure où le barème qui doit être mis en place doit pouvoir être utilisé à la fois par les juges, les parents, et les organismes débiteurs de prestations familiales, le recours à une fourchette, parfois assez large¹⁹, pourrait être source d'incompréhension et donc freiner son usage. En conséquence, et dans la mesure où il est recherché un outil qui puisse être commun aux juges, aux parents, et aux organismes débiteurs de prestations familiales, la mission ne recommande pas de remplacer la table de référence par un outil inspiré du travail de l'INRIA. En outre, cet outil a, tout comme un barème, un effet « performatif »²⁰: il aurait une incidence sur les chiffres retenus par les juges, lesquels chiffres sont ceux qui servent à l'élaboration de l'outil. Il devrait donc être revu de manière plus fréquente.

1.4. Si les juges et les avocats se sont appropriés la table de référence, celle-ci demeure un point de comparaison et non une référence impérative

Les juges aux affaires familiales et les avocats rencontrés par la mission ont dans leur grande majorité souligné l'utilité du barème dans leur travail quotidien. Les juges disent se servir du barème comme référence de départ, mais ils l'adaptent ensuite en fonction de chaque situation qui est présentée. Il n'en demeure pas moins que celui-ci doit demeurer un point de comparaison et non une référence impérative pour le juge. C'est notamment ce qui ressort de l'analyse par la mission de 295 décisions de justice constituées d'ordonnance de non-conciliation (rendues dans le cadre d'un divorce), de décisions après divorces et de décisions hors divorces rendues par les juges aux affaires familiales des tribunaux de grande instance de Créteil, Orléans et Montpellier²¹.

1.4.1. La table de référence n'est pas toujours applicable

Dans l'échantillon étudié par la mission, les magistrats ne sont pas en mesure d'appliquer le barème de référence dans un nombre important de cas : 23 % des cas s'agissant des ordonnances de non-conciliation (ONC) et 31 % des cas s'agissant des jugements prononcés hors-divorce ou après-divorce.

L'impossibilité d'appliquer le barème est due dans la grande majorité des cas à l'absence d'information sur les revenus du parent débiteur de la pension alimentaire. Dans 17 % des dossiers examinés en matière de divorce et dans 23 % des dossiers examinés hors-divorce ou après-divorce, le revenu du parent débiteur ne figurait pas dans les motivations de la décision rendue²².

Même dans les cas où les magistrats disposent d'informations sur les revenus du parent débiteur, la table de référence peut ne pas être applicable. Les deux difficultés suivantes rendent notamment difficile ou impossible l'application du barème :

¹⁹ A titre d'exemple, pour un revenu de 2 000 €, un enfant et un droit de visite et d'hébergement classique, la pension estimée par l'outil de l'INRIA est de 157 € pour l'hypothèse basse et 259 € pour l'hypothèse haute, soit du simple au double.

²⁰ Pour l'équipe de l'INRIA, l'utilisation de barèmes a par nature un effet « performatif », c'est-à-dire que le barème impacte les décisions prises par les juges (c'était d'ailleurs l'un des objectifs du barème introduit par la Chancellerie, puisqu'il s'agissait d'harmoniser les décisions des juges). L'équipe de l'INRIA propose d'éviter cet effet performatif et renonçant à utiliser des barèmes.

²¹ Cf. annexe V « Analyse de décisions de justice en matière de divorces et de séparations ».

²² NB : il est possible que le juge ait pu estimer lors de l'audience les revenus du débiteur sans pour autant faire figurer cette information dans sa décision, mais ce point n'a pas pu être vérifié par la mission.

Annexe III

- ◆ lorsque les revenus du parent débiteur sont supérieurs au revenu maximum figurant dans le barème de référence (5 000,00 € par mois), soit dans 4,4 % des cas lors des procédures de divorce et dans 2,5 % des cas lors des procédures hors-divorce ou après-divorce ;
- ◆ lorsque la pension est due pour l'entretien d'un enfant majeur, notamment un enfant étudiant qui a des besoins spécifiques (logement autonome, frais de scolarité), auquel cas le juge réalise une application *in concreto* des besoins de l'enfant et s'éloigne donc nécessairement du barème.

1.4.2. La table de référence est strictement appliquée par les juges dans un tiers des cas

Dans l'échantillon analysé, le barème n'est strictement appliqué par les juges aux affaires familiales que dans un tiers des cas pour les affaires hors divorce et après-divorce et 42% des cas pour les ordonnances de non-conciliation. S'agissant des ONC, la part des décisions pour lesquelles la CEEE prononcée était égale ou proche du barème (plus ou moins 15 % du montant théorique en application du barème) s'élève à 42,3 %. S'agissant des procédures hors divorce et après divorce, cette part s'élève à 32,4 %. A l'inverse, dans deux tiers des cas, la différence entre la CEEE prononcée et le montant théorique en application du barème est supérieure à 15% de ce montant théorique.

La différence entre le montant théorique et le montant effectivement défini par le juge peut s'expliquer d'une part par la volonté d'entériner un accord amiable déjà intervenu entre les parents et d'autre part par la prise en compte de différents éléments portés à la connaissance du juge (frais spécifiques, notamment des frais de scolarité dans une école privée, le coût des loisirs de l'enfant, les frais de déplacement en cas d'éloignement des domiciles des parents ou encore une éventuelle prise en charge de certains frais « en nature » par le parent débiteur).

2. Une table de référence qui fait l'objet de plusieurs critiques

2.1. Les critiques inhérentes à la simplicité d'utilisation de la table de référence

Pour faciliter l'utilisation de la table de référence, le groupe de travail à l'origine de son élaboration a choisi de ne retenir que trois critères : le revenu du parent débiteur, le nombre total d'enfants à la charge du parent débiteur et l'amplitude du droit de visite et d'hébergement pour les enfants concernés par la CEEE. L'exclusion de certains éléments : revenus du créancier, âge de l'enfant, incidence fiscale et incidence des transferts sociaux, a suscité des critiques.

2.1.1. Les revenus du créancier.

L'absence de prise en compte des revenus du parent créancier est une critique largement partagée alors qu'en réalité elle est sans incidence sur le calcul de la CEEE si celle-ci est calculée selon les modalités exposées dans la partie 1.2.2.

La table de référence repose sur un principe d'équité posé par le code civil aux termes duquel chaque parent participe à l'éducation et à l'entretien de son enfant au prorata de ses ressources.

Annexe III

Dans cette logique d'une répartition proportionnelle, le montant de la CEEE pour chaque parent varie en fonction des revenus de chacun, indépendamment des revenus de l'autre. Le coût de l'enfant est partagé entre les deux parents en proportion de leurs revenus respectifs. Le parent débiteur contribue principalement en espèces à travers la CEEE tandis que le parent créancier qui héberge l'enfant contribue principalement en nature.

En conséquence, le revenu du parent créancier n'est pas intégré dans le calcul de la CEEE due par le parent débiteur.

Si l'absence de prise en compte des revenus du créancier est dans les faits sans incidence sur le montant de la CEEE, conformément aux principes posés par le code civil, cette critique est toutefois recevable eu égard à l'incompréhension que suscite cette méthode de calcul, principalement pour les débiteurs d'aliments mais également pour certains juges et avocats.

En conséquence, il apparaîtrait souhaitable, en termes de lisibilité, que les revenus du parent créancier figurent dans la table de référence. La mise en évidence de ce critère permettrait d'informer de manière pédagogique les parents sur le coût total de l'enfant en proportion des revenus des deux parents ainsi que la contribution de chacun des parents à proportion de ses revenus respectifs. S'agissant du parent créancier, la contribution ne serait qu'une valeur théorique prise en charge « en nature » à travers l'hébergement et la prise en charge directe du coût de l'enfant. S'agissant du parent débiteur, la CEEE serait inchangée mais davantage comprise et acceptée.

2.1.2. L'impact social et fiscal

2.1.2.1. Les dispositions socio-fiscales

Elles sont différentes selon que la résidence de l'enfant est fixée chez un parent ou alternée.

2.1.2.1.1. En cas de résidence principale chez un parent

D'un point de vue social,

- ◆ les prestations familiales (allocations familiales, allocation de rentrée scolaire, allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant) sont perçues par le parent qui a la charge des enfants ;
- ◆ pour le calcul des allocations logement, du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime d'activité, les enfants sont rattachés au parent qui a la charge des enfants.

D'un point de vue fiscal,

- ◆ en cas de versement d'une pension alimentaire, le parent qui la verse la déduit de ses revenus déclarés, tandis que le parent qui la reçoit ajoute cette pension à ses revenus imposables ;
- ◆ de même, les demi-parts fiscales supplémentaires au titre des enfants reviennent au parent qui en a la charge.

2.1.2.1.2. En cas de résidence alternée

D'un point de vue social, deux possibilités sont ouvertes pour la répartition des prestations familiales :

Annexe III

- ◆ en cas d'accord des parents : soit les allocations familiales sont partagées entre les deux parents, soit un bénéficiaire unique est désigné. Pour les autres prestations familiales (notamment les aides au logement, le RSA et la prime d'activité), les enfants sont rattachés à un seul des deux parents ;
- ◆ en cas de désaccord des parents : les allocations familiales sont réparties pour moitié entre les deux parents ; le parent qui recevait les autres allocations avant la séparation continue de les recevoir.

D'un point de vue fiscal, les parents peuvent choisir de se partager les demi-parts fiscales liées aux enfants. Dans ce cas, ils ne peuvent déduire la pension alimentaire versée.

2.1.2.2. Les déséquilibres relevés

Une note récente publiée par France Stratégie²³ a souligné les difficultés rencontrées par le parent non gardien après une séparation. Selon cette étude qui a utilisé un logiciel de micro-simulation²⁴ qui permet de simuler l'impact financier de la séparation pour les parents et leurs enfants, en intégrant les effets de ce barème et du système socio-fiscal, les deux parents perdent considérablement en niveau de vie après la séparation. Elles indiquent en outre que l'application du barème aboutit, en l'état actuel de la législation socio-fiscale, à ce que la charge des enfants entraîne un sacrifice de niveau de vie sensiblement plus important pour le parent non gardien que pour le parent gardien²⁵.

Toutefois, ces conclusions reposent sur l'utilisation d'une échelle d'équivalence contestable par les auteurs du rapport. Ceux-ci se sont inspirés d'une étude réalisée sur des données australiennes datant de 2001 pour estimer les unités de consommation dans un contexte de monoparentalité (l'échelle d'équivalence utilisée par l'INSEE prenant mal en compte le coût de la monoparentalité et du double domicile). Or, les échelles de niveau de vie ne sont pas forcément transposables d'un pays à l'autre (en raison d'un système socio-fiscal et de services publics différents). En utilisant la même méthode sur la base d'une échelle d'équivalence utilisée par la DREES sur la base de données françaises de 2011²⁶ pour des familles monoparentales, les résultats sont modifiés (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Perte de niveau de vie des parents gardien et non-gardien après une séparation (cas-type avec chaque parent gagnant 1,5 SMIC et deux enfants de moins de quatorze ans)

| Hypothèses | Référence des unités de consommation (UC) | Perte de niveau de vie du parent gardien (en %) | Perte de niveau de vie du parent non gardien (en %) |
|--|---|---|---|
| Unités de consommation définies par France stratégie | 0,42 UC pour le parent qui a la garde de l'enfant, 0,12 UC pour l'autre part en cas de garde classique, 0,21 UC par parent en cas de garde alternée | - 23 | - 31 |
| Unités de consommation issues | UC de 1,66 pour les enfants de moins de | - 47 | - 30 |

²³ France stratégie 18 juin 2015 : « Comment partager les charges liées aux enfants après séparation », Pierre-Yves Cusset, Mahdi Ben Jelloul

²⁴ Outil « Open Fisca », moteur ouvert de micro-simulation du système socio-fiscal.

²⁵ Par exemple, dans un cas-type dans lequel les deux parents gagnent 1,5 SMIC, le niveau de vie du parent qui a la garde des enfants baisse de 25 % à la suite de la séparation, contre 33 % pour le parent qui n'en a pas la garde. Cet écart est lié au versement de la CEE et au versement au parent qui a la garde des enfants des prestations familiales et des allocations logement.

²⁶ Henri Martin « Comment comparer le niveau de vie des personnes seules et des familles ? », in *Mesure le coût des enfants : deux approches à partir des enquêtes budget de famille*, Dossiers Solidarité et Santé, DREES, juin 2015.

Annexe III

| Hypothèses | Référence des unités de consommation (UC) | Perte de niveau de vie du parent gardien (en %) | Perte de niveau de vie du parent non gardien (en %) |
|--------------------------------------|--|---|---|
| de l'étude de la DREES (borne haute) | quatorze ans dans une famille monoparentale. | | |

Source : « Mémo : commentaire d'une note de France Stratégie sur le partage des charges liées aux enfants après une séparation des parents », direction générale du Trésor.

Les auteurs de la note de France Stratégie préconisent de modifier la table de référence du ministère de la Justice afin que celle-ci prenne en compte les effets des transferts socio-fiscaux.

Plusieurs objections peuvent être opposées à cette proposition :

- ◆ même si elle peut faire l'objet de révisions, la pension alimentaire est le plus souvent fixée de manière durable par le juge lors de la séparation, alors que le système socio-fiscal s'adapte aux évolutions de la situation des parents (hausse ou baisse de leur revenu, prestations familiales sous condition de ressource etc.). Le barème ne pourrait prendre en compte la situation socio-fiscale qu'à un instant T ce qui créerait des injustices ;
- ◆ le système socio-fiscal n'a pas vocation à se substituer à la solidarité familiale, puisque chaque parent a l'obligation de subvenir aux besoins de ses enfants. La solidarité nationale n'a qu'un caractère subsidiaire par rapport à la solidarité familiale, qui doit prévaloir. La prise en compte des aides sociales ou prestations familiales versées au parent qui a la garde des enfants reviendrait à fortement diminuer le montant de pension alimentaire versé par le parent qui n'a pas la garde de l'enfant, ce qui remet en cause le principe de subsidiarité de la solidarité nationale ;

S'il n'apparaît donc pas opportun de modifier le barème pour qu'il tienne compte du système socio-fiscal, l'adaptation du système socio-fiscal pourrait mieux prendre en compte les séparations. L'étude de France Stratégie permet d'identifier l'absence de prise en compte du coût des enfants pour le parent qui n'en a pas la garde, coût qui n'est pas suffisamment pris en compte.

Le Haut conseil à la famille a fait, dans son rapport sur les ruptures familiales, des propositions allant dans le sens, de la prise en compte des enfants dans le calcul des allocations, notamment allocation-logement, des personnes n'ayant pas la garde principale de leurs enfants²⁷. France Stratégie²⁸ préconise également un calcul de l'allocation logement plus favorable aux deux parents. S'il serait théoriquement possible de mieux tenir compte du fait que le parent non gardien exerce un droit de visite et d'hébergement pour ses enfants, ce qui a un impact sur son niveau de vie. Ce critère pourrait ainsi être pris en compte dans les barèmes du RSA et de la prime d'activité ; les prestations familiales pourraient également être réparties de manière plus fine entre les deux parents. Toutefois, une telle adaptation aurait un coût non négligeable pour les finances publiques dans l'hypothèse où les droits du parent ayant la garde principale de l'enfant seraient inchangés.

²⁷ Synthèse du rapport du Haut conseil de la famille du 10 avril 2014, « les ruptures familiales : état des lieux et propositions » page 7 : « La mesure vise à augmenter l'aide au logement du débiteur en comptant à sa charge les enfants qui ne résident pas avec lui à titre principal et en procédant ensuite à un abattement sur l'aide reçue – en première étape. Cette mesure permettrait, par exemple, à un débiteur gagnant 1 500 € par mois qui ne perçoit aucune aide au logement dans le système actuel, de percevoir autour de 100 € par mois s'il accueille régulièrement un de ses enfants, 190€ pour deux et 260€ pour trois. Le recours à cette prestation est pertinent à la fois parce que les conditions de logement apparaissent comme un facteur important favorisant l'exercice de la coparentalité et parce que cette allocation a un ciblage très concentré sur les ménages modestes. Cette réforme aurait par ailleurs l'avantage de consolider la capacité du débiteur à payer sa pension alimentaire ».

²⁸ Note d'analyse, octobre 2012 n°294 « Désunion et paternité » page 11.

2.1.3. Le coût de l'enfant

2.1.3.1. La prise en compte du coût de la monoparentalité

La table de référence actuelle repose sur des études de l'INSEE sur le coût de l'enfant qui font notamment l'hypothèse que le coût de l'enfant est le même que les parents soient en couple ou séparés. Cette hypothèse pourrait conduire à sous-estimer le coût de la monoparentalité, puisqu'en cas de séparation les parents perdent les économies d'échelles qui étaient liées au foyer biparental. En outre, il existe des frais spécifiques liés à la double résidence (coût de transport entre les deux domiciles, dédoublement de certaines dépenses d'entretien de l'enfant).

La question du coût de l'enfant a été ces dernières années l'une des préoccupations tant du HCF²⁹ que de la DREES³⁰. Il résulte de la synthèse effectuée par ces études qu'il n'est pas possible de privilégier de manière définitive une de ces études. En revanche, l'échelle actuelle gagnerait selon la DREES « à être enrichie afin de mieux saisir les familles monoparentales ».

Une mise à jour des études sur le coût de l'enfant serait nécessaire pour prendre en compte la situation spécifique des familles monoparentales qui engagent des dépenses supplémentaires par rapport à une famille biparentale.

2.1.3.2. La prise en compte des charges des parents

Certains juges ont indiqué à la mission prendre en compte, pour moduler le montant de la pension alimentaire proposé par la table de référence, les charges des parents créanciers, et notamment les dépenses afférentes au logement (loyer ou remboursement d'emprunt immobilier). Dans les décisions étudiées par la mission, ces éléments sont souvent indiqués par les juges aux affaires familiales dans la motivation des jugements. Or, le coût de l'enfant présente un caractère prioritaire sur les charges des parents. Ceux-ci sont ainsi conduits à adapter leurs charges de logement afin d'être en mesure de subvenir aux besoins de l'enfant. La souscription d'un crédit immobilier important par le débiteur ne peut ainsi pas être prise en compte pour minorer la pension alimentaire due.

Un effort pédagogique devra être fait pour expliciter la notion de « coût de l'enfant » qui intègre ces éléments, hors cas particuliers marginaux. En tout état de cause, la déduction systématique des frais de logement dans les charges ne peut être envisagée, tant les situations diverses de recomposition familiale amèneraient de discussions et de contestations.

2.1.3.3. L'impact de l'âge de l'enfant

La table de référence actuelle prend en compte l'augmentation du coût de l'enfant en fonction de son âge, notamment l'augmentation du coût de l'enfant à l'adolescence. Pour plus de simplicité, toutefois, cette augmentation est lissée de manière à n'avoir qu'une seule table de calcul : la CEEE est supérieure au coût réel de l'enfant pendant une période, et inférieure pendant une autre période, sur l'ensemble de la durée de versement, ces différences s'équilibrent. Un tel système permet d'éviter de dédoubler la table de calcul selon l'âge de l'enfant et d'éviter les effets de seuil pour le parent débiteur.

²⁹ HCF « *Le coût de l'enfant* » Rapport et propositions adoptés le 9 juillet 2015.

³⁰ DREES : les dossiers solidarité et santé, « mesurer le coût de l'enfant : deux approches à partir des enquêtes Budget de famille, n°62 juin 2015.

Annexe III

Toutefois, la répartition du surcoût sur l'ensemble des années de minorité ne tient pas compte des éventuels changements de résidence de l'enfant dont la survenance est d'ailleurs plus fréquente à l'adolescence. Le parent créancier ayant la garde de l'enfant à l'adolescence alors qu'il n'avait pas cette garde lorsque l'enfant auparavant est donc lésé, si on s'en tient à une stricte application du barème.

Le choix de privilégier la simplicité d'utilisation de la table de référence et la stabilité des relations financières au sein du couple séparé a conduit à ne pas prendre en compte ces situations particulières. Sont ainsi évités des effets de seuil et la multiplication des saisines du juge pour voir modifier les pensions. En tout état de cause, les juges retiennent une application souple du barème et adaptent la pension à l'adolescence s'ils sont saisis en ce sens et que des éléments objectifs attestent des besoins financiers plus importants pour l'entretien et l'éducation de l'enfant.

2.2. Des limites apparues à l'usage

Ce n'est pas le principe du calcul qui est remis en cause mais la mauvaise utilisation de la table. En réalité, certains magistrats appliqueraient de manière automatique le pourcentage proposé par la table de référence au parent qui a le revenu le plus élevé. Or, l'application du barème ne se justifie que dans des cas particuliers évoqués *supra*³¹ ; la règle générale étant qu'en cas de résidence alternée aucune pension n'est due

Les cas identifiés sont d'une part l'existence d'une forte disparité des revenus entre les parents, il faut alors calculer pour chaque parent la CEEE due à l'autre parent et fixer une CEEE différentielle. D'autre part, dans l'hypothèse où l'un des parents contribue en nature de façon disproportionnée aux frais communs liées à l'éducation et à l'entretien de l'enfant, il faut alors calculer la CEEE sur la base des revenus du parent qui contribue le moins et qui sera redevable d'une pension alimentaire.

En dehors de ces deux cas, la résidence alternée ne devrait pas générer de CEEE.

De même, le barème ne distingue qu'entre un droit de visite réduit ou classique, or les modalités de visite peuvent être également élargies (par exemple, avec un jour supplémentaire par semaine). La prise en compte du temps de présence de l'enfant chez chacun des deux parents pourrait également être améliorée par exemple en comptant le nombre de nuits que l'enfant passe chez chacun de ses parents (cf. *infra*, exemple anglais).

3. De nombreux pays ont construit également un barème, généralement indicatif

3.1. Au Royaume-Uni, un barème proche dans sa conception, du système français

Il a fallu près de 20 ans pour mettre en place un dispositif efficace, après deux réformes du système menées en 2008 et en 2012, le système le « *Child Maintenance Support* » (CMS) vise à mieux promouvoir le dialogue et l'accord amiable entre les parents.

La détermination de la pension alimentaire repose sur :

- ◆ le revenu annuel brut du parent non-résident (*paying parent*), ramené à un revenu hebdomadaire ;

³¹ Cf. partie 1.2.3.

Annexe III

- ◆ le nombre d'enfants auxquels le parent non-résident doit verser une pension alimentaire ;
- ◆ le nombre de nuits que l'enfant passe par semaine chez le parent non-résident.

En fonction de ces paramètres, des pourcentages de prélèvement sur le revenu hebdomadaire du parent non-résident sont appliqués. Le mécanisme est similaire à celui de la table de référence française de 2010 en particulier les trois critères pris en compte.

Les pensions sont révisées chaque année et le montant de la pension est réévalué si et seulement si les revenus du parent débiteur ont varié de plus de 25%. Tout changement majeur de situation – adresse, chômage, retour dans l'emploi – doit être signalé dans un délai de sept jours, sous peine d'amende pouvant aller jusqu'à 1 000 £.

Une simulation en ligne sur les sites du *Child Maintenance Options* et du gouvernement du montant de la pension alimentaire permet aux parents d'obtenir, sans même devoir saisir le *CMS*, un montant objectif susceptible de servir de base à un accord à l'amiable.

3.2. Pays-Bas : un barème dans l'épuration des deux précédents

Il existe depuis 1979 un barème de la *Nederlandse Vereniging van Rechtspraak* (NVVR), Association néerlandaise de la Justice. Alors que ce barème est indicatif, la grande majorité des décisions judiciaires se fonde sur celui-ci et il est repris par de nombreux sites internes spécialisés dans l'estimation des pensions alimentaires.

Le barème est basé sur le coût de l'enfant qui varie en fonction de son âge et du nombre d'enfants dans la fratrie. Une « table des capacités contributives » de chaque parent fixe le montant de la pension alimentaire. Elle est pondérée en fonction des modalités de la résidence et de droit de visite exercé par le parent débiteur.

3.3. En Suède, le choix d'un barème reposant sur une analyse détaillée des dépenses dédiées à l'enfant

La fixation ou la modification de la pension alimentaire peut procéder soit d'un jugement, soit d'un accord amiable qui est privilégié.

Le « soutien alimentaire » est indexé et adapté en fonction du tarif de base prévu par la loi sur l'assurance nationale. Ce tarif est établi annuellement dans le cadre de la procédure budgétaire.

Le barème consiste en réalité en une information détaillée relative au budget de l'enfant déterminé à partir :

- ◆ des besoins de base évalués en fonction de tranches d'âge et regroupent une évaluation de différents postes de dépenses relatifs à la nourriture, les vêtements et chaussures, les jeux de loisirs, l'hygiène, les consommables, les matériels de maison dont ordinateur, les médias, le téléphone, internet, l'assurance du logement, les frais domestiques, les médicaments, le transport local, l'argent de poche ;
- ◆ le coût mensuel de l'enfant est évalué en additionnant les montants des besoins de base avec les frais de garde (crèche, scolarité) et après déduction de l'allocation versée par la caisse nationale d'assurance sociale dont le montant est fixe quel que soit l'âge de l'enfant.

Le barème calculé sur la base d'un budget dédié à l'enfant est proposé à titre indicatif comme référence dans le cadre de la négociation de la pension alimentaire. Il ne comporte pas de clé de répartition en fonction des revenus du parent débiteur ou créancier mais est modulé sur la base de l'âge de l'enfant.

Tableau 3 : références du barème utilisé en Suède

| Age | Pourcentage du montant de base | Montant mensuel en euros |
|-----------|--------------------------------|--------------------------|
| 0-6 ans | 65 % | 250 euros |
| 7-12 ans | 80% | 303 euros |
| 13-17 ans | 95% | 370 euros |

Source : Réponse au questionnaire sur le recouvrement des pensions alimentaires en Suède adressé au conseiller affaires sociales et santé pour les pays nordiques.

4. Une table de référence qui doit évoluer

4.1. De la table de référence au barème

En l'état du droit et de la jurisprudence³², l'application de la table de référence par le juge est facultative. D'un point de vue pratique, il ne pourrait en être autrement dès lors que le barème fournit des indications pour les situations les plus fréquentes, mais ne couvre pas tous les cas (revenus supérieurs à 5.000 euros, enfant majeur, partage particulier de résidence, etc....).

Au-delà de cette particularité, il existe des situations dans lesquelles des éléments spécifiques doivent être pris en compte dans l'appréciation du montant de la CEEE tels que certains besoins de l'enfant (école privée, activités sportives ou artistiques coûteuses, problèmes de santé) ou la situation économique particulière du ou des parents. Le juge doit pouvoir les apprécier, cela relève d'ailleurs de sa mission.

En revanche, dans l'hypothèse expertisée par la mission de l'intervention d'une agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire dans le processus de fixation de la pension alimentaire et quelles que soient les options retenues, il conviendrait que la table de référence devienne un barème obligatoire pour l'agence. En effet, dans la logique des missions habituelles d'agents administratifs, un pouvoir d'appréciation de la CEEE ne peut leur être confié. Les critères de décision doivent être objectivés et transparents.

L'utilisation d'un barème est déjà intégrée dans le fonctionnement des organismes débiteurs de prestations familiales (ODPF) par le décret n° 2016-842 du 24 juin 2016 relatif à la garantie contre les impayés de pensions alimentaires et modifiant les dispositions relatives à l'allocation de soutien familial (ASF). Ce décret précise en effet les modalités d'octroi de l'allocation de l'ASF complémentaire et de l'ASF différentielle, qui permettent de compléter le revenu du parent créancier dans les cas où la pension alimentaire versée par le débiteur est inférieure au seuil de l'ASF (104,75 €). Afin d'éviter le risque de fraude, les ODPF vérifient, en l'absence d'une décision de justice ou d'une convention judiciairement homologuée fixant la CEEE, que le montant amiable prévu par les parents pour la pension alimentaire n'est pas anormalement bas. Ce contrôle vise à éviter un risque de fraude à l'ASF, les parents décidant d'un commun accord de fixer une pension basse de manière à bénéficier indument de l'allocation.

Le barème retenu pour contrôler le montant de ces pensions amiables a des modalités de calcul identiques à celles qui sont formalisées par la table de référence du ministère de la Justice. Toutefois, ne sont pris en compte que deux types de résidence et de droit de visite : la résidence alternée et la résidence principale chez un parent, tandis que la table de référence du ministère de la justice distingue, lorsque la résidence principale est chez un seul parent, d'une part le droit de visite et d'hébergement réduit et d'autre part le droit de visite et d'hébergement « classique ».

³² Cf. supra partie 1.1

Annexe III

Ainsi, les bases d'un barème unique pour les juges, l'agence et les parties sont déjà posées ainsi que le caractère indicatif pour le juge et obligatoire pour l'agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire.

L'utilisation du barème par le juge, l'agence ou les parties, exige qu'il soit simple à utiliser pour tous. Si la table de référence actuellement proposée est d'une mise en œuvre aisée, les critiques évoquées supra militent pour son réexamen.

4.2. Une refonte concertée de la table de référence

La transversalité du barème, qui a vocation à être utilisé par les juges, l'agence de recouvrement des impayés de pension alimentaire ou les parties, exige que la réflexion sur son évolution soit confiée à un groupe de travail qui réunira des partenaires représentatifs des utilisateurs et des instances concernées. La mission propose qu'il soit constitué :

- ◆ pour le ministère de la Justice de représentants de la direction des affaires civiles et du Sceau, d'un représentant des juges aux affaires familiales ;
- ◆ pour le ministère des Affaires sociales et de la santé de représentants de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), de la direction de la sécurité sociale (DSS) et de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ;
- ◆ pour les ministères économiques et financiers, de représentants de la direction générale du Trésor ;
- ◆ pour la branche famille, de représentants de la direction des statistiques des études et de la recherche de la Caisse nationale d'allocations familiales, ;
- ◆ du Haut conseil à la Famille ;
- ◆ de l'INSEE ;
- ◆ d'experts (économistes, juristes, sociologues).

Au vu des critiques évoquées relatives aux critères retenus, la mission préconise que ce groupe de travail veille en conservant l'objectif d'une utilisation aisée du barème basé sur le coût de l'enfant à :

- ◆ faire apparaître de façon explicite dans la fixation de la pension alimentaire la prise en compte des revenus du créancier ;
- ◆ expertiser les modalités d'une revalorisation du coût de l'enfant pour les familles monoparentales.

Proposition n° 1 : mettre en place un groupe de travail piloté par DACS dès le mois de septembre 2016 chargé de proposer un nouveau barème composé de la DACS, de juges aux affaires familiales, de la direction de la sécurité sociale (DSS), de la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES), de la CNAF, du HCF, de la direction générale du Trésor et d'experts (économistes, sociologues) avec un cahier des charges précis (inclure le revenu du créancier *a minima* et déterminer les modes de révision annuelle³³).

³³ Actuellement les juges choisissent un indice de révision (parmi les différents indices de l'INSEE) de la pension alimentaire dans leurs décisions ; mais il n'existe pas de recommandation nationale pour uniformiser cet indice, ce qui serait pourtant source de simplification et de clarification.

Annexe III

Le nouveau dispositif doit pouvoir être évalué par un comité de suivi composé pour les mêmes raisons que celles qui ont présidées aux propositions de la composition du groupe de travail, de l'ensemble des directions opérationnelles des administrations centrales et partenaires avec des représentants de la CNAF et de la MSA, de la direction de la sécurité sociale, de la direction générale de la cohésion sociale, de la direction des affaires civiles et du Sceau, de la direction générale du Trésor. L'existence du comité de suivi se justifie par le caractère transversal et interministériel qu'implique la gestion du barème des pensions alimentaires.

Il est également important que ce barème puisse être actualisé régulièrement (le cas échéant, sur la base d'un indice de référence, comme le sont les prestations familiales) et que les différents interlocuteurs impliqués dans leur utilisation (notamment le ministère de la Justice et les ODPF).

Ce comité de suivi serait en charge :

- ◆ d'apprécier l'application du nouveau barème ;
- ◆ de suivre les évolutions des règles juridiques ;
- ◆ de mettre à jour annuellement le barème³⁴ ;
- ◆ de proposer de nouvelles adaptations

Proposition n° 2 : mettre en place un comité de suivi du barème, issu du groupe de travail, pour suivre et évaluer son application et le mettre à jour annuellement ; ce comité pourrait être composé de la DACS, de la DSS et de la CNAF ; son secrétariat pourrait être assuré par la DSS.

4.3. La nécessité d'améliorer la communication et la pédagogie autour du barème

Le barème ne peut constituer un outil efficace qu'à la condition qu'il soit compréhensible, facilement utilisable et accessible par tous les acteurs intervenant lors d'une séparation, qu'il s'agisse des juges aux affaires familiales et des avocats que des parents eux-mêmes.

S'agissant des juges aux affaires familiales, si la table de référence est aujourd'hui largement diffusée auprès des juges, il n'en va pas de même de la notice explicative permettant d'expliquer l'application concrète du barème. Une diffusion plus large des éléments expliquant l'application concrète du barème serait pertinente, pour éviter les erreurs d'utilisations (calcul systématique d'une CEEE en cas de résidence alternée, prise en compte des charges quotidiennes des parents, et notamment des charges de logement, dont le barème tient déjà compte).

S'agissant des agents des ODPF, le barème ne peut être utilisé que s'il repose sur des éléments objectifs et facilement vérifiables, notamment en produisant des pièces justificatives. Cet élément doit impérativement être pris en compte dans la définition des critères pris en compte par la table de référence.

³⁴ La pension alimentaire pourrait être indexée sur les salaires et non sur les prix comme le préconise le Haut conseil de la famille dans son rapport du 10 avril 2014 qui rejoint la proposition du Conseil économique, social et environnemental dans son rapport sur « Les évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politiques publiques » (octobre 2013).

Annexe III

S'agissant enfin des parents, une information pédagogique sur le partage du coût de l'enfant après une séparation et le fonctionnement du barème serait rendue disponible par l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires³⁵. Les parents qui se séparent pourraient ainsi par son intermédiaire accéder à un simulateur en ligne du montant de la pension.

Si la contrainte de la simplicité a pu imposer, en 2010, de disposer d'un barème « sur une feuille A4 », le développement des outils informatiques et des applications devrait permettre d'envisager la prise en compte de davantage de critères sans pour autant complexifier la présentation du barème.

³⁵ Cf. annexe II relative aux pistes d'organisations de l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires.

ANNEXE IV

Modalités de fixation de la pension alimentaire et propositions d'amélioration

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| 1. UNE CONTRACTUALISATION ACCRUE DES RAPPORTS FAMILIAUX..... | 1 |
| 2. LA SAISINE DU JUGE AUX AFFAIRES FAMILIALES DEMEURE NECESSAIRE POUR OBTENIR UN TITRE EXECUTOIRE | 2 |
| 2.1. Le contentieux des affaires familiales..... | 2 |
| 2.2. Le titre exécutoire..... | 4 |
| 3. LA SITUATION PARTICULIERE DES DOSSIERS DITS « DOSSIERS CAF » | 5 |
| 3.1. La notion de « hors d'état »..... | 5 |
| 3.2. Les critères du « hors d'état » ne sont pas applicables aux décisions du juge aux affaires familiales. | 7 |
| 3.3. Conséquence de la prise en compte des situations d'« hors d'état » sur les audiences..... | 9 |
| 3.4. Les problématiques spécifiques aux « dossiers CAF »..... | 9 |
| 4. PROPOSITIONS D'AMELIORATION DE LA PRISE EN CHARGE JUDICIAIRE DES SEPARATIONS..... | 11 |
| 4.1. Organiser un meilleur transfert des informations des caisses d'allocations familiales (CAF) vers le JAF..... | 11 |
| 4.1.1. <i>Les CAF disposent d'une capacité importante à avoir des informations sur les créanciers et débiteurs.....</i> | <i>11</i> |
| 4.1.2. <i>Le juge ne dispose que des éléments que les parties acceptent de communiquer</i> | <i>11</i> |
| 4.1.3. <i>L'organisation d'un transfert automatique d'information de la CAF vers le juge.....</i> | <i>12</i> |
| 4.2. Faciliter la saisine du juge aux affaires familiales pour les créanciers | 17 |
| 4.3. Accompagner les créanciers dans les dossiers dits « dossiers CAF »..... | 18 |
| 4.4. Simplifier la procédure d'homologation des accords par le JAF..... | 19 |
| 4.5. Faciliter l'obtention et la détention du titre exécutoire | 20 |
| 5. DEVELOPPER LES PISTES ALTERNATIVES A LA SAISINE DU JUGE AUX AFFAIRES FAMILIALES POUR FIXER OU REVISER LA PENSION ALIMENTAIRE..... | 21 |
| 5.1. Une situation acquise : faciliter la situation particulière du bénéficiaire de l'allocation de soutien familial (ASF) | 21 |
| 5.1.1. <i>La création de la GIPA apporte de nouvelles possibilités permettant de limiter la saisine du juge</i> | <i>21</i> |
| 5.1.2. <i>La réforme du divorce par consentement mutuel dans le cadre du projet de loi Justice du XXIème siècle étend encore les possibilités d'accords sans saisir le juge.....</i> | <i>21</i> |
| 5.2. Donner compétence de fixation ou de révision du montant de la pension alimentaire à une autorité extérieure..... | 22 |
| 5.3. Rendre possible la délivrance d'un titre exécutoire par une autre autorité que le juge..... | 24 |

1. Une contractualisation accrue des rapports familiaux

Signe d'une volonté d'exécution de bonne foi et correspondant à une évolution à la fois sociologique et législative, les rapports familiaux se contractualisent de plus en plus. S'agissant des enfants, c'est aussi le signe apparent d'un exercice satisfaisant de la coparentalité.

Devant le juge aux affaires familiales, les parents sont d'accord sur la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant et sur la résidence pour 63% des enfants. Il faut ajouter à cela toute la part non quantifiable des accords entre les parents séparés, mariés ou non, qui ne sont pas soumis au juge.

L'accord des parents peut être repris dans la convention de divorce par consentement mutuel en cas de rupture du couple marié, il peut aussi prendre la forme d'un pacte de famille.

Le pacte de famille se définit comme étant un acte sous seing privé aux termes duquel sont généralement abordés l'ensemble des sujets liés à la séparation, notamment la situation des enfants. La question de la fixation de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant est intimement liée à celle de la résidence du droit de visite et d'hébergement. Le pacte de famille est expressément visé par l'article 373-2-7 du code civil sous le terme de « convention » et par l'article 373-2-11 du même code sous celui « d'accords ».

Il a un effet obligatoire dès sa conclusion. Les parties peuvent décider de ne pas le soumettre au juge ou sinon, de saisir le juge pour homologation ou intégration (cf. *infra*, 2.2). Si cet accord n'est pas homologué ou intégré à une décision judiciaire, il ne vaut que s'il est exécuté volontairement et ne peut pas faire l'objet d'une exécution forcée.

De tels accords seraient généralement respectés des parties, chacune se trouvant moralement engagée. S'il n'existe aucune étude en France pour corroborer cette intuition, il a été montré au Canada que les enfants couverts par une "entente privée" entre les parents reçoivent des paiements de contribution plus réguliers que les enfants faisant l'objet d'une ordonnance du tribunal et que la régularité des paiements est corrélée avec la fréquence des contacts entre les pères et leurs enfants¹.

Les parties peuvent décider de donner une force probante renforcée à leur accord en recourant à l'acte d'avocat prévu à l'article 1374 du code civil². En effet, l'acte contresigné par les avocats de chacune des parties ou l'avocat de toutes les parties fait pleine foi de l'écriture et de la signature de celles-ci. Il conforte la force probante de l'acte, donc prouve l'existence de l'accord, mais il ne lui confère pas pour autant force exécutoire, donc possibilité de le faire exécuter de manière forcée en cas de défaillance de celui qui s'est engagé.

D'autres pistes sont explorées pour faciliter la recherche d'un accord, notamment avec le recours à la médiation. L'expérimentation de la médiation familiale préalable et à peine d'irrecevabilité dans les hypothèses de demandes de modification ou de complément d'une décision initiale fixant les modalités d'exercice de l'autorité parentale ou la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant initialement prévue par la loi du 4 août 2014 est renouvelée sur un plus large échantillon de juridictions³.

¹ Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ), 2002. *Les enfants d'abord*, Canada, citée par « Désunion et paternité », France Stratégie, Marine Boisson, Vanessa Wisnia-Weill, octobre 2012.

² Ordonnance n°2016-131 du 10 février 2016 sur la réforme du droit des contrats.

³ Article 4 ter du projet de loi *portant application des mesures relatives à la justice du XXIème siècle*.

Annexe IV

In fine, les différentes modalités d'accords entre les parents peuvent prendre les formes suivantes (et avant la réforme du divorce par consentement mutuel prévue par le projet de loi Justice du XXIème siècle) :

- Sans saisine du juge :
 - o Pacte de famille, convention ou accord entre les parties ;
 - o Eventuellement soumis à un avocat.
 - ⇒ Ces accords ne sont pas des titres exécutoires.
- Avec saisine du juge :
 - o Décision du juge fixant le montant de la pension ;
 - o Homologation par le juge des accords amiables ;
 - o Intégration des éléments de l'accord dans la décision du juge.
 - ⇒ Ces décisions sont des titres exécutoires.
- Après l'adoption du projet de loi portant application des mesures relatives à la Justice du XXème siècle actuellement en cours d'examen au parlement (cf, *infra*, 3.1.3) :
 - o Enregistrement de l'accord des parties dans le cadre d'un divorce par consentement mutuel ;
 - o Acte authentique signé devant notaire par les deux parents portant accord sur le montant de la pension alimentaire.
 - ⇒ Ces actes seront des titres exécutoires.

2. La saisine du juge aux affaires familiales demeure nécessaire pour obtenir un titre exécutoire

2.1. Le contentieux des affaires familiales

Encadré 1 : articles 373-2-2 et suivants du Code civil

Article 373-2-2 : En cas de séparation entre les parents, ou entre ceux-ci et l'enfant, la contribution à son entretien et à son éducation prend la forme d'une pension alimentaire versée, selon le cas, par l'un des parents à l'autre, ou à la personne à laquelle l'enfant a été confié.

Les modalités et les garanties de cette pension alimentaire sont fixées par la convention homologuée visée à l'article 373-2-7 ou, à défaut, par le juge. Cette convention ou, à défaut, le juge peut prévoir le versement de la pension alimentaire par virement bancaire ou par tout autre moyen de paiement.

Cette pension peut en tout ou partie prendre la forme d'une prise en charge directe de frais exposés au profit de l'enfant.

Elle peut être en tout ou partie servie sous forme d'un droit d'usage et d'habitation.

Annexe IV

Article 373-2-3 Lorsque la consistance des biens du débiteur s'y prête, la pension alimentaire peut être remplacée, en tout ou partie, sous les modalités et garanties prévues par la convention homologuée ou par le juge, par le versement d'une somme d'argent entre les mains d'un organisme accrédité chargé d'accorder en contrepartie à l'enfant une rente indexée, l'abandon de biens en usufruit ou l'affectation de biens productifs de revenus.

Article 373-2-4 L'attribution d'un complément, notamment sous forme de pension alimentaire, peut, s'il y a lieu, être demandée ultérieurement.

Article 373-2-7 Les parents peuvent saisir le juge aux affaires familiales afin de faire homologuer la convention par laquelle ils organisent les modalités d'exercice de l'autorité parentale et fixent la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant.

Le juge homologue la convention sauf s'il constate qu'elle ne préserve pas suffisamment l'intérêt de l'enfant ou que le consentement des parents n'a pas été donné librement.

(extrait) Article 373-2-11 Lorsqu'il se prononce sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale, le juge prend notamment en considération :

1° La pratique que les parents avaient précédemment suivie ou les accords qu'ils avaient pu antérieurement conclure ;

Il est régulièrement rappelé que malgré le caractère privé de la séparation, l'importance sociétale des intérêts en jeu, et la protection des personnes vulnérables légitime l'intervention de la puissance publique représentée par le juge qui doit se préoccuper de l'équilibre et de l'équité entre les parties et plus particulièrement s'agissant de l'enfant, de la préservation de ses intérêts.

La rupture d'union résultant d'un divorce, toutes procédures confondues, est soumise au juge aux affaires familiales⁴. Pareillement, en cas de séparation d'un couple non marié, l'intervention judiciaire est nécessaire et justifiée dès lors qu'il existe un désaccord total ou partiel entre les parents sur l'exercice de l'autorité parentale, la résidence de l'enfant, le droit de visite et d'hébergement et la contribution à l'entretien et à l'éducation par les parents.

Le contentieux du juge aux affaires familiales ne cesse d'augmenter. Ainsi, en 2014, les magistrats ont été saisis de 165 800 affaires nouvelles relatives aux ruptures d'union, – soit une augmentation de 2,2% par rapport à 2013 – de 162 100 affaires hors divorce – soit une augmentation de 11,6% par rapport à 2013 – et de 55 800 affaires pour le contentieux de l'après-divorce, soit une hausse de 6,8%⁵. Parmi les divorces, 40% concernent des divorces avec enfant mineurs, alors que l'ensemble des décisions hors divorces concernent des couples avec enfants mineurs⁶. Les 162 100 affaires mêlent des premières saisines et saisines ultérieures. Sur 330 000 enfants concernés chaque année par la séparation de leurs parents, 60 % sont issus de parents non mariés et 40 % de parents mariés.

Une pension alimentaire est fixée par les juges pour deux tiers des enfants de parents séparés ou divorcés, dans le dernier tiers des cas, aucune contribution n'étant fixée⁷.

⁴ Sous réserve des dispositions relatives au divorce par consentement mutuel résultant du projet de loi Justice 21 actuellement en discussion au parlement.

⁵ Activité judiciaire en 2014, sous-direction de la statistique et des études (SDSE).

⁶ Lorsque les parents ne sont pas mariés, le juge aux affaires familiales n'intervient pas dans la séparation, sauf s'il faut trancher une question relative aux enfants mineurs : résidence, pension alimentaire.

⁷ INFOSTAT JUSTICE n°128, mai 2014.

Annexe IV

Au-delà des 63% précités d'enfants concernés par des accords, il reste que pour 16% d'autres, les parents sont en désaccord sur la contribution et la résidence, enfin, pour 21% ils sont en désaccord sur la contribution bien qu'en accord sur la résidence⁸. Lorsque le juge aux affaires familiales est saisi postérieurement au prononcé du divorce, dans deux-tiers des cas, la demande porte sur une question financière, seule ou accolée à une demande sur la question résidentielle⁹.

En 2015, le nombre de demandes de fixation et de modification de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants s'élève à 242 697 dont 36 093 dans le cadre d'une demande spécifique¹⁰. Ce dernier chiffre doit cependant être analysé avec une certaine prudence. En effet, il s'agit des demandes principales sans précision de l'existence ou non d'une demande reconventionnelle relative à la résidence ou au droit de visite et d'hébergement.

2.2. Le titre exécutoire

Encadré 2 : Article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution

Seuls constituent des titres exécutoires :

1° Les décisions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif lorsqu'elles ont force exécutoire, ainsi que les accords auxquels ces juridictions ont conféré force exécutoire ;

2° Les actes et les jugements étrangers ainsi que les sentences arbitrales déclarés exécutoires par une décision non susceptible d'un recours suspensif d'exécution, sans préjudice des dispositions du droit de l'Union européenne applicables ;

3° Les extraits de procès-verbaux de conciliation signés par le juge et les parties ;

4° Les actes notariés revêtus de la formule exécutoire ;

5° Le titre délivré par l'huissier de justice en cas de non-paiement d'un chèque ou en cas d'homologation de l'accord entre le créancier et le débiteur dans les conditions prévues à l'article 1244-4 du code civil ;

6° Les titres délivrés par les personnes morales de droit public qualifiés comme tels par la loi, ou les décisions auxquelles la loi attache les effets d'un jugement.

Le législateur a limité les hypothèses d'actes ou titres qui peuvent constituer des titres exécutoires, autorisant le créancier à exécuter de manière forcée les décisions ou accords, et par là même les autorités ayant qualité pour les délivrer.

S'agissant des questions d'autorité parentale, seul le juge peut jusqu'à présent conférer la force exécutoire à un accord des parents, autorisant ainsi un créancier à recourir aux voies de droit pour contraindre un débiteur à s'exécuter.

En l'état, la force exécutoire peut être conférée aux accords parentaux, sous deux formes possibles :

⁸ Ibid ; INFOSTAT JUSTICE n°141, avril 2016.

⁹ INFOSTAT JUSTICE n°141, avril 2016.

¹⁰ DACS, Etude d'impact concernant la création de l'agence de recouvrement des impayés des pensions alimentaires, 27 juin 2016.

Encadré 3 : L'homologation de l'accord des parents par la décision judiciaire

Article 373-2-7 du code civil : les parents peuvent saisir le juge aux affaires familiales afin de faire homologuer la convention par laquelle ils organisent les modalités d'exercice de l'autorité parentale et fixent la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant.

Dans cette hypothèse, le juge ne peut pas modifier les clauses du pacte, il homologue la convention sauf s'il constate qu'elle ne préserve pas suffisamment l'intérêt de l'enfant ou que le consentement des parents n'a pas été donné librement.

Encadré 4 : L'intégration de l'accord des parents dans la décision judiciaire

Article 376-1 du code civil : un juge aux affaires familiales peut, quand il est appelé à statuer sur les modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou sur l'éducation d'un enfant mineur ou quand il décide de confier l'enfant à un tiers, avoir égard aux pactes que les père et mère ont pu librement conclure entre eux à ce sujet, à moins que l'un d'eux ne justifie de motifs graves qui l'autoriseraient à révoquer son consentement.

Ici, le juge doit avoir égard au pacte en intégrant dans la décision les éléments d'un accord. Il n'est cependant pas tenu par ses clauses sur lesquelles il garde un pouvoir d'appréciation. L'échantillonnage réalisé par la mission a cependant permis de constater que dans l'immense majorité des cas, les juges entérinent l'accord des parents, même lorsque le montant convenu est notablement différent de celui qu'il aurait lui-même fixé (cf. annexe V)

La mission s'est interrogée sur l'opportunité d'élargir les possibilités de conférer force exécutoire à des accords parentaux en dehors de l'intervention judiciaire (voir *infra*).

3. La situation particulière des dossiers dits « dossiers CAF »¹¹

Les dossiers « CAF » ne se différencient aucunement des autres procédures en la forme. Ils sont engagés de la même manière que toutes les affaires en demande de pensions alimentaires, c'est-à-dire sur requête déposée au greffe¹². Ils sont audiencés comme les autres dossiers, puisque non identifiés spécialement, et donc soumis aux mêmes délais.

Mais, lors du dépôt de la requête ou lors de l'audience, le créancier précise le plus souvent qu'il ne souhaite un titre que pour continuer à bénéficier de l'ASF et non dans l'idée que l'autre parent pourrait réellement payer une pension alimentaire.

La situation de ces dossiers dits « dossiers CAF » doit être examinée au regard de la notion de « hors d'état ».

3.1. La notion de « hors d'état »

Jusqu'en 1985, lorsque le parent débiteur était totalement insolvable ou introuvable, le créancier d'aliment ne pouvait pourtant obtenir le bénéfice de l'ASF que s'il produisait un jugement constatant l'impécuniosité de l'autre parent ou l'impossibilité de trouver son adresse. Cette obligation avait été dénoncée par plusieurs rapports qui soulignaient qu'il s'agissait de procédures absurdes puisque le juge ne pouvait que constater l'absence de revenus du débiteur, ou rendre une décision inexécutable, mais qui alourdissaient la charge des tribunaux et contraignaient le créancier à s'engager dans des procédures et des frais inutilement.

¹¹ Par souci de simplification, la mission a retenu le terme de « dossiers CAF », utilisé par les JAF ; mais il peut s'agir également de dossiers transmis par des caisses de la MSA.

¹² Article 1137 du code de procédure civile.

Annexe IV

Une circulaire du ministère des affaires sociales du 15 juillet 1985 autorise pour la première fois la CAF à dispenser le créancier d'avoir à produire une décision de justice lorsqu'il est établi que le débiteur est « hors d'état ». Mais les critères évoqués par la circulaire étaient trop flous, et les cas très restreints¹³. Les CAF n'ont pu véritablement le mettre en œuvre.

Il faut attendre le décret n° 2011-1840 du 7 décembre 2011 relatif à l'engagement d'une procédure civile aux fins de fixation de l'obligation d'entretien des enfants pour le bénéfice de l'allocation de soutien familial pour disposer d'un texte précis sur la prise en charge des créanciers lorsque le débiteur est hors d'état. Le décret modifie l'article R. 523-3 du code de la sécurité sociale en y introduisant explicitement le cas du débiteur « *regardé par l'organisme comme étant hors d'état de faire face à son obligation d'entretien* ». Ce décret modifie ainsi les conditions du maintien de l'ASF au-delà du 5ème mois, en l'absence de décision de justice. Il limite en effet l'intervention des juges aux affaires familiales en matière de droit à l'allocation de soutien familial aux seuls cas où le débiteur défaillant est localisé ou solvable¹⁴, les CAF ayant désormais l'obligation de procéder au contrôle de la situation du débiteur. Dès lors, la saisine du juge aux affaires familiales n'est plus exigée en toutes circonstances mais seulement dans les hypothèses dans lesquelles le juge dispose d'éléments lui permettant de fixer le montant de la pension alimentaire.

Une circulaire de juillet 2012 est venue préciser de manière très concrète les critères permettant de considérer qu'un débiteur était hors d'état qui ont récemment intégré dans le code de la sécurité sociale par le décret n° 2016-842 du 24 juin 2016, par modification des articles R.523-3 et D.523-2 du code de la sécurité sociale.

¹³ Circulaire du 15 juillet 1985 : insolvabilité pour incarcération, vagabondage, allocation de solidarité, maladie, invalidité non indemnisée; parent mineur, parent débile, déchéance de l'autorité parentale, filiation non établie.

¹⁴ Le rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le Recteur Serge GUINCHARD préconisait une telle orientation dans sa recommandation n°45.

Encadré 5 : Article R.523-3 du code de la sécurité sociale

Pour l'application du 3o de l'article L. 523-1, le parent débiteur d'une obligation d'entretien ou du versement d'une pension alimentaire est considéré comme étant hors d'état d'y faire face lorsque ce débiteur se trouve dans l'une ou l'autre des situations suivantes:

- 1) Débiteur sans adresse connue;
- 2) Débiteur réputé insolvable lorsque:
 - a) Il est bénéficiaire du revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, y compris en cas de cumul de cette prestation avec la prime d'activité mentionnée à l'article L. 841-1 du code de la sécurité sociale ou bénéficiaire du revenu de solidarité mentionné à l'article L. 522-14 du code de l'action sociale et des familles, applicable à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon;
 - b) Il dispose de ressources inférieures au montant forfaitaire du revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles fixé pour un foyer composé d'une seule personne;
 - c) La totalité de ses revenus est insaisissable;
 - d) Il est bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés à taux plein ou versée en complément d'un avantage de vieillesse ou d'invalidité;
 - e) Une décision de justice a suspendu le versement de la pension alimentaire déjà mise à sa charge ou n'a pas fixé le montant de l'obligation d'entretien pour des motifs reposant sur la faiblesse ou l'absence de ses ressources ou l'absence d'éléments concernant sa situation;
 - f) Il est incarcéré y compris dans le cadre de placement à l'extérieur et à l'exclusion du régime de semi-liberté;
 - g) Il est bénéficiaire de l'allocation de solidarité spécifique prévue à l'article L. 5423-1 du code du travail, ou de l'allocation temporaire d'attente prévue à l'article L. 5423-8 du même code;
 - h) Il est parent mineur;
 - i) Il est sans domicile fixe sans ressources ou est bénéficiaire de l'une des prestations sociales mentionnées au a, b, d et g ci-dessus;
 - j) Il a confié son enfant à une personne ou un couple dans le cadre d'une décision judiciaire de recueil légal, autrement dénommée "Kafala";
 - k) Il est impossible d'établir sa solvabilité en raison de l'absence d'éléments identifiés lors du contrôle sur son domicile ou sur sa situation financière;
- 3) Débiteur ayant fait l'objet d'une plainte déposée à la suite de menaces, de violences volontaires sur le parent ou l'enfant, de condamnations pour de telles violences ou en cas de violences mentionnées dans une décision de justice;
- 4) Débiteur domicilié ou ayant sa résidence habituelle dans le pays d'origine du créancier qui a obtenu la qualité de réfugié sur le territoire.

3.2. Les critères du « hors d'état » ne sont pas applicables aux décisions du juge aux affaires familiales

La notion de « hors d'état » est spécifique au code de la sécurité sociale. Elle est une conséquence directe du principe de subsidiarité de la solidarité nationale : la solidarité nationale ne prend en charge la pension alimentaire des enfants – via l'ASF notamment – que si les parents ne peuvent pas eux-mêmes assumer cette prise en charge. Elle n'est que seconde par rapport à la responsabilité des parents. Par conséquent, pour bénéficier de la solidarité nationale, le parent qui demande l'attribution de l'allocation de soutien familial doit justifier de ce que l'autre parent a été mis en demeure d'y pourvoir et ne l'a pas fait. Le recours à la notion de hors d'état est une présomption de ce que le parent débiteur ne peut pas payer, afin de permettre au parent créancier de rentrer plus facilement dans le dispositif de solidarité nationale.

Annexe IV

Cette présomption n'a donc aucune résonance pour les juges aux affaires familiales chargés, eux, de fixer le montant de la pension alimentaire au regard de l'ensemble des situations en présence.

La Cour de cassation l'a d'ailleurs dit dans une décision du 9 avril 1992, n°88-10.826 : le juge aux affaires familiales peut considérer qu'un débiteur ne peut pas payer de pension alimentaire au regard de sa situation et de ses charges alors même qu'il n'est pas « hors d'état » au sens du code de la sécurité sociale. A l'inverse, il peut parfaitement considérer que même placé dans une situation de « hors d'état » au sens du code de la sécurité sociale, il est à même de payer une pension alimentaire. Ce peut être le cas malgré des revenus peu élevés, au moins en apparence, du débiteur –notamment lorsque les juges suspectent fortement des revenus non déclarés-, cela peut être le cas lorsque le débiteur est sans adresse connue mais que le juge tient à fixer une pension malgré tout.

Les critères ne convergent donc pas, ce qui se justifie par le fait que JAF et ODPF ne sont pas sur le même champ d'intervention. La CNAF fait d'ailleurs la différence, puisque dans ses notes, elle différencie les débiteurs « hors d'état » au sens du code de la sécurité sociale des débiteurs « reconnus impécunieux » par le juge.

Il en résulte notamment que même si le JAF a fixé une pension alimentaire, l'ODPF ne mettra en œuvre contre le débiteur aucune action en recouvrement s'il est insolvable au sens de l'article D. 523-2 susvisé. Mais que ce même débiteur pourra malgré tout être condamné par la justice pour abandon de famille en raison du non-paiement de la pension alimentaire dès lors que le fait que l'ODPF ait considéré la pension comme irrécouvrable est sans incidence sur les obligations pour le débiteur d'exécuter le jugement fixant la pension alimentaire¹⁵.

Faut-il imposer au juge les critères du hors d'état fixés par le code de la sécurité sociale, c'est-à-dire concrètement lui interdire de fixer une pension alimentaire à la charge d'un débiteur entrant dans l'un des cadres permettant la prise en charge de la pension par l'ODPF ? La mission a écarté cette éventualité, dans la mesure où les entretiens avec les JAF et l'examen d'échantillons de décisions lui ont permis de constater qu'il pouvait y avoir d'excellentes raisons pour le juge de fixer une pension alimentaire à l'encontre d'un débiteur « hors d'état » : raisons psychologiques, accord des parents, ressources non déclarées...

¹⁵ Crim., 12 décembre 2001, n°01-85-385

3.3. Conséquence de la prise en compte des situations d'« hors d'état » sur les audiences

Les précisions apportées sur la notion de hors d'état devraient permettre de réduire les saisines des juges aux affaires familiales et cette diminution a très probablement eu lieu. Au cours de ses déplacements en juridiction¹⁶, certains JAF ont néanmoins fait état à la mission de saisines encore trop fréquentes de demande de fixation ou révision de la CEEE, à la demande de la CAF, y compris lorsque le débiteur est sans adresse connue ou insolvable. Dans le ressort de la cour d'appel de Paris, une étude menée par les juges aux affaires familiales évalue entre 15 et 20% selon les juridictions la part de ces requêtes sur les affaires nouvelles¹⁷. La mission n'a pas pu vérifier ce chiffre, puisque l'examen des dossiers ne permet pas leur identification. La procédure est, comme on l'a dit, de droit commun, et le jugement ne mentionne évidemment pas que la demande est formée dans le cadre de l'obtention de l'ASF. Le taux de 20% apparaît également dans une étude menée au début de l'année 2016, sous l'égide de la cour d'appel de Paris, sur plusieurs juridictions de la région parisienne (Sens, Bobigny, Créteil, Evry). Il en résulte effectivement un nombre de dossiers de l'ordre de 15 à 20% (36% au TGI de Bobigny) qui ont donné lieu à saisine de la justice sur demande de la CAF.

A l'inverse, dans les ressorts d'Orléans ou de Vannes, ce problème n'a pas été soulevé par les JAF. A Montpellier enfin, les JAF ont fait part de leur impression d'une diminution sensible de ce type de saisines depuis la mise en œuvre du décret.

L'étude par échantillons menée par les TGI de la région parisienne, confortée par les constats relayés à la mission par différentes juridictions (Montpellier, Orléans, ...) montre les caractéristiques suivantes :

- ◆ une partie, très minoritaire, des dossiers pourrait venir, dans certains départements, d'une application insuffisante des modalités prévues par le décret du 7 décembre 2011, permettant d'éviter d'obliger le créancier à une action en justice alors que le débiteur est hors d'état ;
- ◆ dans la plupart des dossiers, le créancier dispose d'une adresse pour le débiteur. Cependant, cette adresse peut être erronée car ancienne ;
- ◆ en tout état de cause, le débiteur est souvent défaillant (il se présente cependant à l'audience dans 50% des situations selon l'étude menée à Bobigny).

3.4. Les problématiques spécifiques aux « dossiers CAF »

Les dossiers CAF présentent un certain nombre de problématiques qui rendent l'intervention judiciaire souvent mal adaptée.

- ◆ dans un nombre très important de cas (les ¾ selon l'étude de Bobigny), le défendeur ne retire pas sa convocation, soit que l'adresse à laquelle il a été convoqué soit erronée, soit qu'il ne soit pas allé chercher sa lettre recommandée. Dans ce cas, les règles de procédure obligent à ce que le créancier fasse citer par huissier le défendeur, ce qui est une contrainte lourde et génératrice de frais. Souvent, le créancier abandonne purement et simplement sa demande (dans 36% des cas selon l'étude de Bobigny) et par voie de conséquence son droit à ASF. Pour les juridictions, c'est un véritable gâchis procédural. Pour les CAF, un échec dans l'attribution de l'allocation de soutien familial aux plus vulnérables ;

¹⁶ TGI d'Orléans, Créteil, Montpellier, Vannes, Toulouse.

¹⁷ Note de la première présidente de la cour d'appel de Paris en date du 3 mai 2016 à l'attention de la DSJ et de la DACS.

Annexe IV

- ◆ lorsque le défendeur ne se présente pas, ce qui est le cas dans une proportion qui varie de 20% à 50% selon les juridictions étudiées par la mission, le juge n'a pas d'éléments pour fixer le montant de la pension alimentaire. Le plus souvent, il fixe une somme forfaitaire ;
- ◆ dans l'attente de la décision, le créancier doit régulièrement justifier à la CAF que la procédure est toujours en cours. Le greffe doit donc délivrer des attestations, ce qui constitue une charge de travail importante ;
- ◆ pour que le jugement rendu par la juridiction puisse donner lieu à action en recouvrement, il faut qu'il ait été notifié ou signifié. La notification est faite par le greffe par lettre recommandée. La signification, qui s'impose soit parce que le juge le décide, soit parce que la notification est revenue avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée », est faite par huissier à l'initiative du créancier. Or ce dernier peut avoir des difficultés à effectuer ce formalisme complémentaire, alors que la décision de justice n'a pas pour lui d'importance en soi, mais constitue juste un titre lui permettant le maintien de l'ASF. Dès lors, de très nombreuses décisions de justice restent sans exécution possible de fait.

Encadré 6 : Procédure de saisine du JAF

Hors les cas où la demande de pension alimentaire est formulée dans le cadre d'une action en divorce, qui répond alors à des procédures particulières, la saisine du juge aux affaires familiales pour faire fixer ou modifier une pension alimentaire est prévue par les articles 1137 et suivants du code de procédure civile.

La saisine est simplifiée : elle peut se faire sur simple requête remise ou adressée au greffe, comportant l'identité des parties, l'objet de la demande et un exposé sommaire de ses motifs. Elle est signée par le requérant. L'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire.

La convocation du débiteur est normalement assurée par le greffe : le débiteur est convoqué, dans les quinze jours de la réception de la requête, par lettre recommandée avec avis de réception. Cette lettre recommandée est doublée, le même jour, par l'envoi d'une lettre simple.

Le demandeur, quant à lui, est avisé de la date d'audience par lettre simple ou par tout autre moyen s'il y a consenti (courriel etc....).

Cependant, lorsque la lettre recommandée revient avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée », ou même lorsque la lettre recommandée n'a pas été retirée et que le juge estime utile de vérifier la convocation du débiteur, le demandeur doit s'adresser à un huissier pour faire « citer » le défendeur, c'est-à-dire pour que la convocation lui soit remise par l'huissier. Cette contrainte a pour but de permettre de faire vérifier par huissier que l'adresse donnée par le demandeur n'est pas totalement fictive, et que le défendeur est réellement introuvable.

Une fois le jugement rendu, le demandeur doit normalement le faire signifier par un huissier au débiteur, afin de s'assurer que celui-ci en a eu connaissance. Toutefois, le juge peut décider d'office ou à la demande d'une partie que le jugement sera simplement notifié par le greffe par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Cette procédure simplifiée n'est que rarement mise en œuvre lorsque le débiteur n'a pas comparu, et moins encore lorsqu'il n'a pas d'adresse connue. Elle ne présente pas en effet la garantie suffisante de la connaissance par le débiteur de sa condamnation.

L'acte d'huissier est tarifé. Le coût est d'environ 50 euros mais peut dépasser cette somme lorsque l'huissier effectue des recherches pour tenter de retrouver le débiteur.

4. Propositions d'amélioration de la prise en charge judiciaire des séparations

4.1. Organiser un meilleur transfert des informations des organismes débiteurs de prestations familiales (ODPF) vers le juge aux affaires familiales

4.1.1. Les ODPF disposent d'une capacité importante à avoir des informations sur les créanciers et débiteurs

Les ODPF disposent naturellement d'éléments d'information importants sur la situation de la plupart des couples séparés.

Dès lors qu'une personne est bénéficiaire d'une prestation familiale – allocations familiales, y compris pour d'autres enfants que ceux du couple, mais également allocations logement, revenu de solidarité active, ou dès lors même que le couple a, avant la séparation, bénéficié d'allocations soumises à conditions de ressources, l'ODPF dispose des coordonnées mais également des revenus déclarés par chacun des membres du couple séparé.

En sus de ces éléments qui sont naturellement dans ses fichiers, l'ODPF dispose de pouvoirs d'investigation importants. Afin, notamment, de pouvoir instruire les dossiers de demande d'ASF, l'ODPF peut consulter les portails d'administrations disposant d'informations sur les ressources des personnes séparées, et a notamment accès aux portails suivants :

Encadré 7 : Portails auxquels les ODPF ont accès

L'extranet « EOPSS » (espace des organismes partenaires de la protection sociale), qui contient les relevés de carrière de la CARSAT (Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail), mais qui n'inclut que les salariés du privé.

RNCPS (Répertoire National Commun de la Protection Sociale) : données sur le régime d'affiliation, ainsi que des données de l'assurance maladie, des caisses d'allocations familiales et des organismes de retraite d'affiliation et mutuelles.

Fichier AIDA (accès intégré aux données des ASSEDIC) : données de Pôle-Emploi.

Infogreffe : version gratuite, pas d'accès au dossier des entreprises.

Ficoba (Fichier national des comptes bancaires et assimilés) : version sans accès au numéro de compte bancaire.

Ces fichiers sont systématiquement interrogés par l'ODPF en cas de demande d'ASF.

4.1.2. Le juge ne dispose que des éléments que les parties acceptent de communiquer

Une des plus grandes difficultés à laquelle sont confrontés les parents en charge des enfants lorsqu'ils forment une demande devant le juge aux affaires familiales est l'absence d'information sur les revenus, et parfois même sur l'adresse, de l'autre parent.

Or le juge n'a aucun moyen de remédier à cette difficulté, puisque lui-même ne tient ses informations que des parties. Dès lors, plus un débiteur est récalcitrant, refuse de communiquer les informations concernant sa situation personnelle, ou même son adresse, moins la décision de justice aura d'efficacité.

Annexe IV

En consultant les échantillons, la mission a constaté à quel point le juge se trouvait effectivement démuné lorsqu'un des parents ne se présente pas à l'audience, soit qu'il n'ait pas d'adresse connue, soit qu'il n'ait pas souhaité se présenter malgré la réception de la convocation. Lorsque le parent présent dispose d'éléments, ou est en capacité de donner au juge des éléments oraux indicatifs sur la situation de l'autre parent, le juge les prend en compte, sans pouvoir les vérifier, et s'en sert de base pour fixer la pension alimentaire. Mais lorsque le parent présent n'a aucune information financière, le juge fixe une pension alimentaire forfaitaire, nécessairement sans lien réel avec les revenus du débiteur. Une telle décision est très insatisfaisante, soit qu'elle fixe un montant inférieur à celui qui aurait dû être fixé si le juge avait connu les ressources réelles du débiteur, au détriment des intérêts de l'enfant, soit qu'elle fixe un montant supérieur qui ne sera pas payé et difficilement recouvrable.

Il existe également de nombreux cas où le parent débiteur d'aliments ne reconnaît devant le juge qu'une partie de ses revenus, omettant ceux qu'il est plus aisé de dissimuler (revenus d'auto-entreprise, revenus du capital...). Il arrive aussi que ce soit le parent créancier qui ne donne pas toutes les informations le concernant, rompant ainsi également l'équilibre du procès.

A l'heure actuelle, le juge n'a quasiment aucun moyen d'investigation. Il doit se prononcer à partir des documents qui lui sont remis, et le simple fait que l'un des parents impute à l'autre des informations mensongères ne vaut pas preuve devant le juge.

4.1.3. L'organisation d'un transfert automatique d'information des ODPF vers le juge aux affaires familiales

En l'absence d'autorisation textuelle, les ODPF ne peuvent fournir ces informations que si le juge les demande expressément (décret du 24 juin 2016), et ne peuvent pas les communiquer au parent demandeur, puisqu'il s'agit d'informations confidentielles.

Il est cependant dommage que cette source d'information ne puisse être utilisée par le juge. Il conviendrait donc d'envisager une possible transmission.

4.1.3.1. Les obstacles à l'organisation d'une transmission des informations

Deux catégories d'arguments pourraient s'opposer à ce que le législateur organise une transmission d'information.

4.1.3.1.1. Le procès est la chose des parties

Dans la conception française du procès, tel que mis en œuvre depuis le début du XX^{ème} siècle par le code de procédure civile, le procès civil est soumis à une procédure dite accusatoire, menée exclusivement par les parties, par opposition à une procédure inquisitoire, qui donne un rôle plus actif au juge. Les parties ont la libre disposition de leur litige, et le juge doit donc trancher au regard des seuls éléments que peuvent produire les parties¹⁸.

Cependant, cette conception du procès civiliste connaît des exceptions dès lors qu'est en jeu l'ordre public, notamment dans les domaines concernant l'état ou la protection des personnes (ainsi notamment en matière de protection des majeurs, où sont reconnus au juge les plus larges pouvoirs d'investigation).

¹⁸ Selon la théorie d'Henri Motulsky, « père » du code de procédure civile, l'action en justice n'est pas un pouvoir mais un droit subjectif processuel.

Annexe IV

Le droit de la pension alimentaire peut très vraisemblablement être considéré comme lié à la protection de l'enfance, et par là même d'ordre public. Dans ce cadre, il n'apparaît pas illégitime de permettre au juge disposer de pouvoirs d'instructions particulières pour obtenir les informations utiles.

4.1.3.1.2. *Le droit d'accès aux informations confidentielles.*

La communication d'informations pourrait également se heurter au droit pour chacun de s'opposer à la divulgation, sans son accord, d'informations confidentielles le concernant. Les informations sur la vie privée, et donc sur le patrimoine des parents, font partie des informations confidentielles (article 9 du code civil).

Certains ODPF ayant participé à l'expérimentation GIPA, qui permettait la diffusion d'informations concernant le débiteur au créancier d'aliments, ont ainsi fait part des réticences des agents à ce dispositif, qui leur semblait heurter le secret professionnel auquel ils sont naturellement astreints.

Pendant, la Cour de cassation a depuis longtemps affirmé que si toute personne est en droit de refuser de donner des informations sur sa vie personnelle, « *il en va autrement lorsque cette dissimulation lui est dictée par le seul dessein illégitime de se dérober à l'exécution de ses obligations et de faire échec aux droits de ses créanciers* »¹⁹. Les textes relatifs aux voies d'exécution ont régulièrement, au cours de ces dernières années, mis en œuvre cette philosophie.

En l'occurrence, la créance qui justifierait la transmission d'information est en outre une créance super protégée, puisqu'il s'agit d'une créance d'aliments en faveur d'enfants, donc de personnes vulnérables. La contribution du parent aux frais d'entretien et d'éducation des enfants est une obligation d'ordre public. Elle légitime donc *a fortiori* de favoriser la transmission des informations permettant de faire exécuter cette obligation.

4.1.3.2. *Des dispositifs d'accès à l'information existent déjà au profit des créanciers d'aliments*

Il convient de rappeler qu'il existe déjà, dans le livre des procédures fiscales (LPF), un droit général reconnu aux juges de rechercher des informations dans le cadre d'une instance même civile.

Selon l'article L. 143 al. 1er du LPF « *Les juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif devant lesquelles a été engagée une action tendant à obtenir une condamnation pécuniaire peuvent ordonner à l'administration des impôts et aux personnes parties à l'instance, de leur communiquer, en vue de leur versement aux débats, tous les documents d'ordre fiscal dont la production est utile à la solution du litige.* »

¹⁹ Civ. 1^{er}, 19 mars 1991, n°89-19.960

Annexe IV

De manière tout aussi générale, l'article L. 111 du code des procédures fiscales admet que, par dérogation au caractère secret des éléments relatifs aux revenus des contribuables, il peut être pris connaissance de certains renseignements sur les revenus d'autres contribuables auprès de la direction départementale des finances publiques dont ils relèvent²⁰. Cette faculté est limitée à un droit de consultation, uniquement pour les contribuables du département de résidence du consultant. Mais une disposition spécifique pour les créanciers ou débiteurs d'aliments les autorise à effectuer cette consultation dans d'autres départements que celui où ils résident, et d'obtenir de ce fait les éléments recherchés par courriel ou courrier. La DGFIP ne dispose pas de statistiques sur l'utilisation de cet article, mais les interrogations fréquentes de l'administration centrale par les services laissent penser que cette faculté est utilisée.

L'expérimentation GIPA avait prévu la communication d'informations aux créanciers d'aliments. L'article 27-II de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, instituant l'expérimentation, prévoyait en effet que le directeur de la caisse puisse remettre aux parents qui en faisaient la demande des éléments sur l'adresse du débiteur et sa solvabilité²¹. Concrètement, la CNAF avait prévu de remettre aux créanciers qui en feraient la demande un courrier portant certaines informations sur la situation du débiteur.

Cette possibilité devait à l'origine être reprise lors de la généralisation du dispositif GIPA. Cependant, en l'absence de support législatif, le décret d'extension du dispositif GIPA n'a pu prévoir la possibilité pour l'ODPF de donner des informations directement au créancier. Il n'est donc plus actuellement dans les textes. Le décret n° 2016-842 du 24 juin 2016 limite le droit de se faire communiquer des éléments au juge qui en forme la demande²². Ce dispositif n'est pas totalement satisfaisant, car il suppose, pour que la transmission d'information puisse être demandée, que le juge ait tenu une audience, examiné le dossier, constaté qu'il n'avait pas les éléments nécessaires, et qu'il fasse ensuite seulement une demande à l'ODPF d'informations complémentaires.

En effet, le juge ne sait que tardivement si l'adresse à laquelle le créancier avait convoqué le débiteur, était ou non toujours bonne, et si elle l'était, si le débiteur décide ou non de se présenter, et accepte ou non de donner des éléments sur sa situation financière.

La procédure risque donc d'être alourdie et ralentie pour une demande d'informations intervenant en cours d'instance, et peu utilisée par les juges.

Il serait opportun d'organiser un système plus simple, plus rapide, dans l'intérêt des enfants.

²⁰ L'article L.111 permet de consulter le nom, l'initiale du prénom et l'adresse du contribuable, le nombre de parts retenues pour la détermination du quotient familial, le revenu imposable au taux progressif et au taux proportionnel, le montant de l'impôt sur le revenu résultant de l'application du barème, diminué de la décote, des réductions d'impôt et augmenté des reprises d'impôt, le montant de l'impôt sur les revenus imposés à taux proportionnel, le montant des droits différés et le montant des imputations (crédits d'impôt ...).

²¹ Article 27-II. – Pour l'expérimentation mentionnée au I, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales peut, en vue de faciliter la fixation de l'obligation d'entretien par l'autorité judiciaire, transmettre au parent bénéficiaire de l'allocation de soutien familial les renseignements dont il dispose concernant l'adresse et la solvabilité du débiteur.

²² Article R.523-3 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue du décret n°2016-842 du 24 juin 2016 : Dans le cas où le bénéficiaire à titre provisoire de l'ASF a saisi le juge aux affaires familiales d'une demande en fixation de pension alimentaire, « le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales transmet à l'autorité judiciaire, sur sa demande, les renseignements dont il dispose concernant l'adresse et la solvabilité du débiteur en vue de faciliter la fixation de l'obligation d'entretien par cette autorité ».

4.1.3.3. L'organisation concrète de la transmission

La mission considère que la transmission des informations détenues par l'ODPF est un dispositif essentiel pour améliorer l'efficacité des décisions de justice, et par conséquent le paiement des pensions alimentaires. Mais le système de transmission doit être simple et sécurisé.

Les ODPF, saisies d'une demande de versement d'ASF, procèdent systématiquement aux opérations de contrôle de la situation du débiteur : adresse connue, et vérification des différents portails pour connaître la situation financière du débiteur, et vérifier notamment s'il est ou non en état de payer une pension alimentaire.

Ce sont ces éléments qui peuvent être nécessaires pour la convocation du débiteur d'aliments et pour la fixation de la pension.

Encadré 8 : Trois options de transmission des informations

1) Ouvrir au juge la possibilité de consulter la base de données « CAFPRO »

La base de données « CAFPRO » contient des informations sur les bénéficiaires d'allocations versées par la CAF, et notamment leur domicile, et le montant de leurs revenus déclarés. Elle a été largement ouverte à des partenaires extérieurs de la CAF, avec aujourd'hui près de 132 000 utilisateurs potentiels, et parmi eux les bureaux d'aide juridictionnelle²³ ou les commissions de surendettement. Il est donc tout à fait envisageable de prévoir un accès aux juges aux affaires familiales.

Cependant, il n'est pas conforme à la conduite d'un procès civil que le juge fasse lui-même des recherches dans l'intérêt de l'une ou l'autre des parties (voir ci-dessus). En outre, la base de données CAFPRO ne contient que les informations détenues par la CAF sur ses propres allocataires. Elle ne tient pas compte des informations que la CAF peut recueillir en consultant les portails des autres institutions.

Cette solution n'est pas privilégiée par la mission.

2) Transmission des informations directement de l'ODPF au juge

Le décret du 24 juin 2016 prévoit déjà la possibilité pour le juge de demander à l'ODPF la transmission des informations. Mais cette procédure sur demande expresse du juge est, on l'a vu, difficile à mettre en œuvre.

La mission a réfléchi à un mécanisme qui permettrait une transmission plus automatisée des informations détenues par l'ODPF au juge. Il s'agirait d'inviter le titulaire de l'ASF, lorsqu'il doit saisir le juge, à indiquer qu'il bénéficie de l'ASF et à donner son numéro d'allocataire. Il appartiendrait alors au greffier, au reçu de la requête, d'envoyer un avis informatique à l'ODPF, et à cette dernière de renvoyer le document contenant les informations sur le débiteur. Le juge donnerait évidemment connaissance de ces informations aux deux parties à l'audience par souci du respect du contradictoire.

Ce mécanisme de transmission aurait l'avantage de permettre en sus à l'ODPF de savoir que le juge a bien été saisi. Cependant, cette transmission paraît lourde à mettre en œuvre pour les ODPF, notamment en l'absence d'outil informatique fiabilisé qui serait commun aux juridictions et aux caisses. En outre, il n'est pas certain que le système, avec des informations, qui arriveraient ainsi par séries, et nécessiteraient donc d'être ensuite triées et mises dans les dossiers correspondants, soit adapté à la situation de juridictions et de greffes saturés.

3) Transmission des informations via le créancier

- La mission, en définitive, recommande de réinscrire dans les textes le système de transmission qui avait été prévu dans l'expérimentation GIPA : transmission des informations nécessaires au créancier.
- Lorsque l'ODPF invite un créancier, dans le cadre d'une demande d'ASF, à introduire une requête en fixation de pension alimentaire en justice, elle lui remet un document contenant l'adresse du débiteur et les principaux éléments sur la situation financière de ce dernier, si ces éléments sont connus par l'ODPF. Il appartient au créancier de fournir ce document au JAF lors de la présentation de la requête.
- Cette solution a l'avantage de la simplicité. Elle conduit à donner au créancier des informations que l'ODPF a obtenu du débiteur dans un autre contexte, celui d'une demande d'allocations, sans que le débiteur ait consenti à la transmission des informations. Cette dérogation à l'obligation de confidentialité à laquelle sont tenues les ODPF se justifie cependant, pour les raisons indiquées ci-dessus, par la nature particulière de la créance qui relève de la protection des mineurs.

Un texte législatif autorisant cette transmission est nécessaire pour la mettre en œuvre.

Cette transmission n'est aucunement exclusive du droit pour le juge de se faire transmettre certains éléments conformément aux prescriptions du décret du 24 juin 2016.

²³ Les bureaux d'aide juridictionnelle ne font cependant quasiment jamais usage de leur droit de consultation.

Proposition n° 1 : prévoir une modification législative permettant aux ODPF de transmettre les informations sur les débiteurs (adresse, existence de revenus supérieurs aux seuils prévus par le décret « hors d'état ») aux créanciers.

Encadré 3 : modification de l'article L. 581-4 du code de la sécurité sociale

le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales transmet, en vue de faciliter la fixation de l'obligation d'entretien par l'autorité judiciaire, au parent bénéficiaire de l'allocation de soutien familial les renseignements dont il dispose concernant l'adresse et la solvabilité du débiteur.

Les constats faits par la mission au cours des auditions l'amènent à penser que plusieurs autres mesures pourraient utilement intervenir pour faciliter les actions des parents et rationaliser le travail des juges aux affaires familiales (JAF).

4.2. Faciliter la saisine du juge aux affaires familiales pour les créanciers

La procédure judiciaire en matière de fixation de créances alimentaires a été conçue par le législateur comme une procédure la plus simple possible. La saisine du juge se fait sur simple requête. C'est le greffe qui convoque les parties à l'audience. Depuis le décret n°2015-282 du 11 mars 2015, relatif à la simplification de la procédure civile à la communication électronique et à la résolution amiable des différends, la convocation du défendeur par lettre recommandée avec accusé de réception est obligatoirement doublée d'une convocation par lettre simple, souvent plus efficace. La convocation du demandeur peut se faire par courriel ou tout autre moyen s'il a donné son accord.

Pendant certaines formalités, indispensables pour assurer le contradictoire et la sécurité du processus judiciaire, peuvent être si contraignantes pour des demandeurs démunis qu'elles en deviennent dissuasives.

La mission préconise, d'une part, de revisiter certaines pratiques des juridictions pour faciliter le parcours des demandeurs.

La simplicité de la convocation du défendeur à l'audience par le greffe laisse parfois place à la nécessité pour le demandeur de faire citer le défendeur par huissier. C'est le cas lorsque la convocation envoyée par le greffe revient avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée », ou, à la demande du juge, lorsque la lettre recommandée n'a pas été retirée par le demandeur. Cette procédure est nécessaire pour s'assurer que le défendeur est mis en mesure d'avoir connaissance de sa convocation. Mais elle est lourde pour le demandeur, qui se présente souvent seul, non assisté d'un avocat.

Certes, le demandeur peut alors faire une demande d'aide juridictionnelle pour qu'un huissier soit désigné afin de procéder à la citation. Mais la constitution d'un dossier d'aide juridictionnelle est une démarche également lourde et longue.

Pour la faciliter, la mission a proposé que les ODPF puissent orienter les créanciers vers des huissiers conventionnés (cf. *infra*).

Elle préconise par ailleurs :

Annexe IV

- ◆ de ne pas attendre l'audience pour faire savoir au demandeur que la lettre de convocation est revenue « NPAI » ou non réclamée, et qu'il lui faut faire citer le défendeur. En effet, l'audience intervient souvent plusieurs mois après l'envoi de la convocation, et ce temps d'attente, ainsi que le déplacement du demandeur à l'audience, est totalement inutile. Il serait opportun de généraliser la pratique de plusieurs juridictions d'envoyer au demandeur une « autorisation de citer » dès le retour de la lettre recommandée et le constat de la nécessité de la citation par huissier. Il est vrai que cette pratique peut conduire à faire citer un défendeur alors que ce dernier, même s'il n'a pas été touché par le courrier recommandé, a reçu la lettre simple et se serait spontanément présenté à l'audience ;
- ◆ de remettre au demandeur un document simple lui expliquant concrètement la démarche à effectuer (contacter un huissier pour qu'il procède à la convocation du débiteur) en fournissant la liste des huissiers, voire le document que l'ODPF a pu de son côté élaborer si une convention a été signée avec les huissiers (cf, *infra*).

Proposition n° 2 : faciliter les démarches du demandeur notamment lorsque ce dernier doit faire citer le défendeur.

4.3. Accompagner les créanciers dans les dossiers dits « dossiers CAF »

Les problématiques évoquées ci-dessus amènent, en premier lieu, à recommander un vrai partage d'information sur la mise en œuvre des dispositions du CSS (article R 523-3) résultant du décret du 7 décembre 2011, et désormais, de celui du 24 juin 2016, sur les débiteurs hors d'état. Les juges font en effet état de procédures qui continuent à être formées à la demande de CAF à l'encontre de débiteurs pouvant être considérés comme hors d'état. La mission n'a cependant pas constaté dans les dossiers de problématique particulière sur l'application du statut de hors d'état par les CAF. Il est possible que les magistrats gardent en mémoire ces anciennes situations, qui devraient s'être estompées au cours des dernières années.

En revanche, les demandeurs sont confrontés à un véritable paradoxe lorsque la CAF leur demande de s'adresser à la justice pour obtenir un titre, dès lors qu'il est établi que le débiteur a une adresse certaine et des ressources, mais que ces éléments n'étant pas connus par le juge, ce dernier ne peut pas utilement fixer la pension. Il est indispensable que le juge puisse disposer des informations sur le débiteur dans le cadre du litige (cf, *infra*).

Enfin, magistrats et agents des CAF s'accordent à dire que de nombreux abandons de procédure –et donc de droit à l'ASF- résultent de l'obligation qui peut être faite au créancier de s'adresser à un huissier, soit en amont de la procédure, soit lorsque qu'il lui est demandé de faire signifier le jugement.

En pratique, le fait de demander à un créancier de s'adresser à un huissier pour faire citer le débiteur ou pour lui faire signifier la décision le place dans de grandes difficultés. Non seulement, s'il n'a pas l'aide juridictionnelle, il doit avancer les frais d'acte d'huissier, mais surtout, il est contraint à une démarche qui lui semble très complexe.

Pour surmonter ce qui constitue un véritable obstacle aux droits du parent créancier, il pourrait être envisagé que les ODPF signent localement avec des huissiers des conventions de partenariat par lesquelles l'huissier s'engagerait à prendre en charge ces citations et significations dans un délai rapide, voire à faire l'avance des frais comme en matière de recouvrement de pensions alimentaires. La liste du ou des huissiers conventionnés serait fournie au créancier avec une notice explicative lui permettant d'effectuer plus facilement cette démarche.

Annexe IV

Cette aide de l'ODPF serait un service rendu aux créanciers, en tentant de faciliter les démarches auxquelles ils sont confrontés, pour éviter que les personnes les plus en difficulté ne sortent du système de l'ASF parce qu'elles n'auront pas réussi à aller jusqu'au bout de la procédure. Elle n'emporterait pour l'ODPF aucune responsabilité particulière, puisque le créancier resterait seul en charge d'effectuer concrètement les démarches.

Proposition n° 3 : Prévoir une aide de l'ODPF, sous forme d'orientation du créancier devant faire appel à un huissier pour citer le débiteur ou lui faire signifier le jugement grâce à un conventionnement entre les ODPF et les chambres départementales des huissier.

4.4. Simplifier la procédure d'homologation des accords par le juge aux affaires familiales

D'ores et déjà, l'article 131-12 du code de procédure civile prévoit que l'accord auquel sont parvenues les parties grâce à une médiation, une conciliation ou une procédure participative peut être soumis, afin de le rendre exécutoire, à l'homologation du juge sans audience systématique. Le juge statue alors sans débats, à moins qu'il n'estime nécessaire d'entendre les parties

En matière d'autorité parentale, saisis par requête conjointe d'une demande d'homologation d'un accord, les juges aux affaires familiales convoquent les parties dans les mêmes délais ou presque que les affaires contentieuses. En effet, alors même que la procédure ne nécessite pas d'audiences, les JAF convoquent systématiquement les parties.

Les dispositions précitées qui résultent du décret n°2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires, s'appliquent *a priori* au contentieux de l'autorité parentale. Il s'avère qu'en pratique elles sont encore peu appliquées.

Dans le prolongement du projet de loi Justice du XXIème siècle qui tend à favoriser la résolution amiable des différends et du décret précité, le ministère de la justice prépare un décret aux termes duquel, saisi sur requête conjointe, le juge pourra homologuer la convention des parties sans convocation à une audience, à moins qu'il n'estime nécessaire d'entendre les requérants. Par ailleurs, il est prévu qu'un formulaire de requête type soit mis en ligne, permettant aux parents de saisir encore plus simplement et de façon dématérialisée le juge d'ici le début de l'année 2017.

Encadré 9 : Projet de décret sur l'homologation

CHAPITRE IV

Résolution amiable des différends

Art. 14. - Après l'article 1142 du même code, il est inséré un article 1143 ainsi rédigé : « *Art. 1143.* - Le juge est saisi sur requête conjointe des parties, aux fins de rendre exécutoire la convention visée à l'article 373-2-7 du code civil. Il ne peut en modifier les termes. Il statue sans débat, à moins qu'il n'estime nécessaire d'entendre les parties.

« S'il est fait droit à la requête, tout intéressé peut en référer au juge qui a rendu la décision.

« La décision qui refuse d'homologuer l'accord peut faire l'objet d'un appel. Cet appel est formé par déclaration au greffe de la cour d'appel. Il est jugé selon la procédure gracieuse. »

Art. 15. - L'alinéa premier de l'article 1541 du même code est ainsi rédigé : « La demande tendant à l'homologation du constat d'accord est présentée au juge par requête de la partie la plus diligente ou de l'ensemble des parties. »

4.5. Faciliter l'obtention et la détention du titre exécutoire

La mission considère que cette procédure d'homologation rapide et simple est un moyen d'encourager le règlement amiable des litiges. Elle serait encore plus efficace si le titre exécutoire qu'est le jugement d'homologation était délivré, sans audience, de manière dématérialisée, permettant ainsi à l'un ou l'autre des parents de s'en prévaloir auprès des administrations intéressées sans avoir à se départir du document original.

De nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission au sein des ODPF ont indiqué en effet la difficulté évoquée par les créanciers d'aliments de fournir l'original de leur titre exécutoire lorsqu'il leur est demandé. Ce document, délivré par le greffe de la juridiction en un exemplaire unique, est souvent égaré par le créancier, qui doit faire alors des démarches pour en obtenir une copie. Par ailleurs, le créancier ne veut pas nécessairement partager avec l'ODPF toutes les informations données sur la vie du couple séparé.

Cette difficulté sera résolue dans le cadre du projet Portalis qui prévoit à compter de septembre 2017, un portail d'information du justiciable permettant à ce dernier de suivre son affaire en ligne et de télécharger ses convocations et avis et seulement à compter de mai 2021 une dématérialisation complète de la chaîne civile lui permettant de disposer des pièces de la procédure et des jugements (source DSJ).

Dans l'attente, il est préconisé que l'outil informatique WinCI TGI permette de délivrer des extraits de jugement comportant la formule exécutoire, numérotés éventuellement, avec les mentions utiles pour le créancier d'aliments : coordonnées des parties, et dispositif de la décision.

Proposition n° 4 : délivrer plusieurs extraits de jugement comportant la formule exécutoire avec les mentions utiles pour le créancier d'aliments : coordonnées des parties, fixation de la résidence de l'enfant, droit de visite et d'hébergement, montant de la pension alimentaire.

5. Développer les pistes alternatives à la saisine du juge aux affaires familiales pour fixer ou réviser la pension alimentaire

Quel est l'enjeu ? Dans un contexte général de volonté de favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges, de rendre la justice plus accessible et de recentrer les magistrats et les greffiers sur leurs missions essentielles, l'enjeu est d'abord et surtout de simplifier les démarches des parents qui se séparent et surtout celles de la personne créancière. Il ne faut pas négliger non plus le gain que cela pourrait représenter pour les juges et les fonctionnaires s'ils étaient déchargés d'une partie de ce contentieux. Pour autant, il s'agirait d'une charge nouvelle pour l'agence ou tout autre organisme qu'il conviendra d'évaluer budgétairement et en ETP.

5.1. Une situation acquise : faciliter la situation particulière du bénéficiaire de l'allocation de soutien familial (ASF)

5.1.1. La création de la GIPA apporte de nouvelles possibilités permettant de limiter la saisine du juge

La création de la garantie contre les impayés de pensions alimentaires (GIPA) par la loi du 4 août 2014 à titre expérimental et sa généralisation au 1^{er} avril 2016 permet d'ouvrir l'ASF aux titulaires de pensions alimentaires modestes en créant une garantie de pension alimentaire minimum et de renforcer le recouvrement des pensions alimentaires impayés. La GIPA permet d'envisager une limitation du recours au juge par deux biais. D'une part, le décret n°2016-842 du 24 juin 2016 précise en effet les conditions d'attribution de l'ASF versée lorsque l'un des parents au moins est considéré comme hors d'état de faire face à son obligation d'entretien ou au versement d'une pension alimentaire (cf. *supra*).

D'autre part, la GIPA prévoit le versement d'une ASF complémentaire lorsque le juge a fixé une CEEE inférieure au seuil de l'ASF, mais également aux parents qui produiront un accord amiable faisant mention des modalités de garde des enfants pour lesquels l'ASF est demandée, des revenus du parent débiteur, du montant des pensions alimentaires mises à la charge du débiteur pour chacun des enfants.

Ce montant devra être conforme à un barème édicté par arrêté ministériel relativement aux revenus du débiteur, aux modalités de garde choisies pour chacun des enfants et au nombre d'enfants à charge du débiteur parent.

En encourageant la recherche d'un accord amiable, ces extensions des conditions d'ouverture du droit à l'ASF devraient être de nature à limiter encore le recours au juge.

5.1.2. La réforme du divorce par consentement mutuel dans le cadre du projet de loi Justice du XXI^{ème} siècle étend encore les possibilités d'accords sans saisir le juge

Le projet de loi portant application des mesures relatives à la Justice du XXI^{ème} siècle actuellement en discussion devant le Parlement, dans sa version du 12 juillet 2016, après commission mixte paritaire, prévoit que le créancier d'une pension alimentaire fixée dans le cadre du divorce conventionnel par consentement mutuel puisse bénéficier du droit à l'ASF en cas de défaillance du débiteur et que l'organisme débiteur de l'allocation puisse être

Annexe IV

subrogé dans ses droits de créancier pour récupérer auprès du débiteur les sommes dues, dans la limite du montant de l'ASF²⁴.

En nouvelle lecture devant l'Assemblée nationale, il est en outre prévu que le créancier d'une dette de pension alimentaire puisse se prévaloir d'un acte authentique notarié établi en dehors d'une procédure de divorce par consentement mutuel pour bénéficiaire de l'ASF et mettre en œuvre la procédure de paiement direct ou toute autre voie d'exécution. Il en résulte qu'un acte signé devant notaire, par lequel les parents se mettent d'accord sur le montant de la pension alimentaire, pourra s'il n'est pas respecté faire l'objet d'une exécution forcée.

5.2. Donner compétence de fixation ou de révision du montant de la pension alimentaire à une autorité extérieure

La mission propose d'aller au-delà de la question particulière du bénéficiaire de l'ASF et de s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait à donner compétence à une autorité extérieure, tout en maintenant le recours au juge en cas de difficultés, pour proposer à des parents qui se séparent de fixer la part contributive à l'entretien et à l'éducation de l'enfant.

Pour accompagner les parents dans la séparation et la coparentalité, il est possible de confier à la branche famille et en son sein à l'agence du recouvrement, une compétence pour fixer la pension alimentaire.

Dans le cadre de son offre destinée aux parents qui se séparent, l'ODPF mettra à disposition le barème des pensions ainsi qu'un outil de calcul, du montant de la pension à partir des revenus des parents.

Si les parents se mettent d'accord sur un montant de pension alimentaire au moins égal à celui figurant dans le barème, ils pourraient alors soumettre leur accord à l'ODPF, qui, après vérification de ce que le montant fixé est bien celui qui résulte de l'application du barème ou lui est supérieur, pourra donner force exécutoire à cet accord.

La saisine de l'ODPF pour donner force exécutoire à l'accord resterait facultative, les parents auraient toujours la possibilité de saisir le juge en toutes circonstances.

Encadré 10 : Conditions dans lesquelles les ODPF délivreraient un titre exécutoire

- 1) Un accord des deux parents sur le montant de la pension alimentaire
- 2) Un montant au moins égal à celui fixé par le barème au regard de la situation des deux parents.
Option 1 :
 - Les éléments concernant la situation financière des parents pourraient faire l'objet d'une déclaration sur l'honneur, pour éviter que les parents n'aient à fournir et l'ODPF à contrôler systématiquement des pièces justificatives.
 - Toutefois, un plan de contrôle sera mis en place et l'ODPF pourra contrôler, de manière ciblée, les informations fournies, soit en demandant les pièces justificatives, soit par rapport aux données dont elle dispose dans les différentes bases qu'elle peut consulter.
 - Toute fausse déclaration pourra donner lieu à sanction, et à retrait du droit à l'ASF.
 - Dans ce cas, chacun des parents pourra à tout moment saisir le JAF pour faire fixer une somme différente de celle figurant dans l'accord exécutoire, soit si les éléments fournis par l'autre parent s'avèrent erronés, soit si la situation de l'un ou l'autre parent a changéOption 2 :
 - Analyse de l'accord transmis par les parents par l'ODPF et vérification des revenus des

²⁴ Projet de loi Justice 21 actuellement en discussion au parlement.

Annexe IV

parents à partir de pièces justificatives transmises ;

- Dans ce cas, le JAF ne pourra être saisi qu'en cas de modifications de la situation de l'une ou l'autre des parties ; en effet, il n'y a pas lieu de prévoir une remise en cause possible d'un titre exécutoire si le contenu de celui-ci a fait l'objet de vérifications. Seul le juge de l'exécution (JEX) pourrait être saisi d'une difficulté d'exécution le cas échéant.

Cette proposition ne pourrait cependant couvrir qu'un nombre limité de séparations. En effet, dès désaccord entre les parties, seul le juge reste compétent pour trancher le litige en veillant au respect et à l'équilibre des intérêts en présence, l'agence n'ayant pas vocation à trancher les litiges ni à faire elle-même de la médiation. Elle ne pourrait en fait intervenir que dans les hypothèses suivantes :

- ◆ le couple parental qui se sépare n'est pas marié – en cas de rupture du lien conjugal, seul le juge reste compétent ;
- ◆ le couple est parvenu à un accord sur la résidence et le droit de visite et d'hébergement, points essentiels avant détermination de la part contributive de chacun des parents à l'entretien et à l'éducation des enfants ;
- ◆ le couple parental est d'accord pour fixer une pension alimentaire d'un montant égal à celui fixé par un barème réglementaire.

De la même manière, en cas de révision du montant de la pension initialement fixée par l'agence ou par le juge, la situation pourrait être revue par l'ODPF dès changement de situation de l'une ou l'autre des parties. Là encore, son action devrait être limitée à l'hypothèse de l'accord global entre les parties sur toutes les questions liées à l'autorité parentale ou à celle de la demande spécifique de modification du montant de la pension alimentaire. L'intervention du juge reste nécessaire en cas de désaccord.

Si elle pourrait présenter l'avantage d'une rapidité de traitement des dossiers en comparaison avec les démarches judiciaires (qui peuvent atteindre plus de 6 mois pour la fixation d'une audience alors que le délai d'octroi de l'ASF sont inférieurs à 15 jours), d'une déjudiciarisation de l'établissement de la pension alimentaire, d'une plus grande simplicité dans la gestion du dossier et surtout d'une offre globale de service aux couples qui se séparent, on comprend que l'intervention de l'agence restera limitée aux situations dans lesquelles il n'y a pas d'enjeu particulier pour les parents dans le cadre de leur séparation et de l'exercice de leur coparentalité.

Du côté judiciaire, selon leurs dires auprès de la mission, les magistrats seraient soulagés d'une charge de travail qu'ils estiment lourde, répétitive et sans intérêt juridique.

D'après les éléments fournis par la direction des services judiciaires (DSJ) sur la charge de travail des magistrats et des fonctionnaires (agents administratifs et greffiers) pour la gestion des dossiers, les ETP économisés s'élèveraient à :

- ◆ entre 4 et 5 ETP de magistrat et 54 ETP de fonctionnaires si le nombre de dossiers confiés à l'agence s'élevait à 28 000 ;
- ◆ entre 8 et 11 ETP de magistrat et 111 ETP de fonctionnaires sur le nombre de dossiers confiés à l'agence s'élevait à 58 000.

Proposition n° 5 : prévoir de confier la compétence de fixation de la pension alimentaire aux ODPF dans les cas où les parents présentent un accord amiable sur la pension alimentaire.

Encadré 8 Modifications de l'article 373-2-2 du code civil

Les rajouts sont soulignés

Article 373-2-2 : En cas de séparation entre les parents, ou entre ceux-ci et l'enfant, la contribution à son entretien et à son éducation prend la forme d'une pension alimentaire versée, selon le cas, par l'un des parents à l'autre, ou à la personne à laquelle l'enfant a été confié.

Les modalités et les garanties de cette pension alimentaire sont fixées par la convention homologuée visée à l'article 373-2-7, par un accord auquel l'organisme débiteur de prestations familiales donne force exécutoire ou, à défaut, par le juge. (...).

5.3. Rendre possible la délivrance d'un titre exécutoire par une autre autorité que le juge

Le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle introduit dans le code civil une nouvelle procédure de divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocats et déposé au rang des minutes d'un notaire. Cette procédure ne requiert plus l'intervention du juge. Le notaire constate le divorce et donne ses effets à la convention en lui conférant date certaine et force exécutoire, permettant ainsi au créancier d'une dette de pension alimentaire de recourir à des voies d'exécution forcée.

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, le même projet de loi vient modifier les dispositions des articles L. 523-1 et L. 581-2 du code de la sécurité sociale en ajoutant que le créancier peut aussi se prévaloir d'un acte reçu en la forme authentique par un notaire pour obtenir le paiement d'une pension alimentaire et bénéficier de l'ASF. Pour que l'acte authentique puisse être utilisé dans le cadre d'une procédure d'exécution forcée, il devra nécessairement être revêtu de la formule exécutoire, conformément aux dispositions de l'article L. 111-3 du code de procédures civiles d'exécution. Cela signifie clairement que ce n'est plus le seul juge aux affaires familiales qui pourra délivrer un titre exécutoire en matière d'autorité parentale et de pension alimentaire mais aussi désormais le notaire.

La DACS et la DSJ ont exprimé auprès de la mission leur réticence à voir se multiplier les autorités compétentes pour délivrer des titres exécutoires au motif qu'il s'agit d'une prérogative de puissance publique. En effet, si au plan juridique, il est possible que la loi confie à une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public la possibilité de délivrer des titres exécutoires en matière de pensions alimentaires, en revanche, en opportunité, cela crée le risque de multiplier les personnes morales ou autorités pouvant délivrer un tel titre alors que ce titre permet de procéder directement à des mesures d'exécution forcée.

En proposant le respect d'une égalité de traitement entre les couples mariés et les couples non mariés qui se séparent face au recours aux voies d'exécution forcée et à la possibilité de solliciter l'ASF, le ministère de la justice a donné une compétence large aux notaires, officiers ministériels et à ce titre seuls compétents pour constater à titre authentique les conventions intervenues entre les particuliers et recevoir les actes et contrats auxquels les parties doivent ou veulent faire donner le caractère d'authenticité.

Si cette proposition est de ce point de vue louable, elle s'ajoute à la volonté affichée de simplifier la procédure d'homologation et la délivrance d'un titre exécutoire par le juge, mais ne devrait *a priori* concerner qu'un nombre limité de couples parentaux qui aurait recours au notaire comme on peut avoir recours à un avocat, ce d'autant que ce recours – même s'il est d'un coût raisonnable – ne sera nécessairement pas gratuit au contraire de l'accès au juge.

Annexe IV

Par ailleurs, aucun contrôle des termes de l'accord ne sera effectué par le notaire dont le rôle ne sera que d'inscrire l'accord au rang de ses minutes. Il ne lui appartiendra pas en effet de veiller à l'équilibre des intérêts de chacun ni de vérifier si le montant de la pension a été fixé en fonction d'un barème. On peut à cet égard souligner qu'au moment où les ODPF vont vérifier l'application d'un barème pour l'octroi d'une ASF-complémentaire dans le cas où la pension aura été fixée par un accord amiable, les notaires ne le vérifieront pas dans le cas également d'accords amiables.

La mission a examiné la possibilité de donner le droit à l'agence d'homologuer l'accord signé devant elle et de lui conférer force exécutoire, l'intérêt étant de pouvoir s'en prévaloir pour recourir à une mesure d'exécution forcée. En faveur de cette possibilité, on peut relever que des personnes morales exerçant une mission de service public, tels que les organismes de sécurité sociale, ont d'ores et déjà compétence pour délivrer des titres exécutoires, notamment pour recouvrer les indus de prestations familiales versées. L'article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale dispose en effet que « *pour le recouvrement d'une prestation indûment versée (...), le directeur d'un organisme de sécurité sociale peut, dans les délais et selon les conditions fixés par voie réglementaire, délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente, comporte tous les effets d'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque judiciaire.* »

Néanmoins, un accord signé par des parents devant l'agence n'est pas une décision au sens de l'article précité et la délivrance d'un titre supposerait que l'agence soit elle-même la créancière. Ces dispositions ne permettent pas *a priori* de satisfaire à la possibilité de donner compétence à une agence de délivrer un titre exécutoire.

Il s'ensuit que les dispositions de l'article L.111-3 du code des procédures civiles d'exécution doivent être complétées pour intégrer la nouvelle compétence de l'agence par un alinéa suivant : « *7° les accords revêtus de la force exécutoire* ».

Proposition n° 6 : prévoir la délivrance de titres exécutoires par les ODPF à partir de l'accord des parents sur le montant de la pension alimentaire.

Encadré 9 : Modifications législatives pour que les ODPF puissent délivrer des titres exécutoires

Rajout à l'article L.111-3 du code des procédures civiles d'exécution

« *7° les accords revêtus de la force exécutoire* ».

Article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale

« *le directeur d'un organisme de sécurité sociale peut, dans les délais et selon les conditions fixés par voie réglementaire, donner force exécutoire à un accord amiable entre des parents qui fixe le montant d'une pension alimentaire* ».

ANNEXE V

Analyse de décisions de justice en matière de divorces et de séparations

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| 1. DESCRIPTION DE L'ECHANTILLON..... | 1 |
| 1.1. Les caractéristiques des décisions rendues | 1 |
| 1.2. Les caractéristiques des familles | 3 |
| 1.3. La résidence et le droit de visite et d'hébergement..... | 4 |
| 1.4. La contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant..... | 5 |
| 2. APPLICATION DE LA TABLE DE REFERENCE DU MINISTERE DE LA JUSTICE..... | 9 |
| 2.1. La table de référence du ministère de la justice n'est pas toujours applicable par les juridictions | 9 |
| 2.2. La table de référence du ministère de la justice est strictement appliquée par les juges dans un tiers des cas | 10 |
| 3. CONCLUSIONS SUR LA POSSIBILITE DE DEVELOPPER UNE ALTERNATIVE AU RECOURS AU JUGE POUR LA FIXATION DE LA CONTRIBUTION A L'ENTRETIEN ET A L'EDUCATION DE L'ENFANT | 13 |
| 3.1. Hypothèse restrictive | 13 |
| 3.2. Hypothèse moyenne | 13 |
| 3.3. Hypothèse large | 13 |

Annexe V

La mission a examiné un échantillon de 295 décisions de justice rendues par les juges aux affaires familiales des tribunaux de grande instance (TGI) de Créteil, Montpellier et Orléans. L'échantillon était composé de décisions de justices rendues par différents cabinets de juges aux affaires familiales au sein de chacun des TGI.

La mission a examiné 136 ordonnances de non-conciliation rendues dans le cadre d'une procédure de divorce contentieuse¹ ainsi que 159 jugements intervenant hors divorce et après divorce², soit 295 décisions. Elle n'a pas examiné de jugements homologuant des conventions de divorce par consentement mutuel, qui ne donnent généralement pas lieu à des débats devant le juge aux affaires familiales.

Cet échantillon a été sélectionné de manière aléatoire, mais n'a fait l'objet d'aucun redressement visant à le rendre représentatif. Les caractéristiques de l'ensemble des dossiers étudiés par la mission ne sont cependant pas éloignées des caractéristiques nationales (résidence, droit de visite et d'hébergement (DVH), contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant (CEEE)). Cet échantillon a vocation à étudier la possibilité de mettre en place des modes alternatifs de fixation de la CEEE et à illustrer la façon dont les juges appliquent la table de référence pour fixer les pensions alimentaires communiquée par la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) du ministère de la Justice.

1. Description de l'échantillon

1.1. Les caractéristiques des décisions rendues

Dans près de 20% des cas étudiés par la mission, le juge aux affaires familiales tranche le conflit opposant les parents sans connaître la position de l'une des parties. En effet, près d'un cinquième des décisions sont rendues au terme d'une procédure « réputée contradictoire », à l'issue de laquelle l'un des parents ne s'est pas présenté à l'audience alors même qu'il y avait été régulièrement convoqué ou avait fait, le cas échéant, l'objet d'une citation à comparaître délivrée par un huissier³. La proportion des audiences réputées contradictoires s'élève à 17 % des dossiers s'agissant des ordonnances de non-conciliation et à 21 % des dossiers s'agissant des procédures hors-divorce et après-divorce. L'absence d'un des parents est une source de difficulté pour le juge, notamment lorsqu'il ne dispose pas des informations concernant les revenus du parent non gardien débiteur d'une pension alimentaire (cf. partie 2.1).

¹ L'ordonnance de non-conciliation est une décision par laquelle le juge aux affaires familiales constate qu'il n'a pas pu mettre d'accord les époux dans une procédure de divorce. Elle autorise la poursuite de la procédure de divorce et fixe les mesures provisoires.

² Des parents séparés saisissent le juge pour obtenir la fixation ou la modification des mesures portant sur les conditions d'exercice de l'autorité parentale, du droit de visite et d'hébergement, de la pension alimentaire ou de la résidence habituelle des enfants.

³ Le créancier doit mandater un huissier pour qu'il délivre au débiteur une citation à comparaître devant le TGI. Lorsque le débiteur n'a pas d'adresse connue, l'huissier établit un procès-verbal où il relate les diligences qu'il a accomplies pour rechercher le destinataire de l'acte (article 659 du code de procédure civile). Cette étape permet à la procédure judiciaire de suivre son cours en étant « réputée contradictoire ».

Annexe V

La mission a également cherché à déterminer la part des procédures consistant en une première saisine du juge, afin de les distinguer des procédures au cours desquelles les parents saisissent à nouveau la justice aux affaires familiales pour modifier les termes d'une précédente décision (soit un jugement de divorce, soit un premier jugement portant sur la séparation hors divorce). Les statistiques du ministère de la Justice ne permettent en effet pas d'identifier les primo-saisines du juge⁴. Au sein des procédures hors divorce et après divorce, la part de primo-saisines s'élève en moyenne à 51,6 % des dossiers examinés, les 48,4 % restant étant constitué de décisions intervenant après une première décision du juge aux affaires familiales.

La mission a également examiné les demandes formulées par les justiciables dans leurs requêtes hors-divorce et après-divorce (HD-AD). Au sein de l'échantillon de jugements hors divorces et après divorce, 28 dossiers (soit 17,6 % de l'échantillon total des HD-AD) portaient à titre exclusif sur la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant au stade de la requête (demande principale exclusive), tandis que les autres requêtes comportaient au moins une demande relative à l'autorité parentale, à la résidence de l'enfant ou au droit de visite et d'hébergement. Par hypothèse, ces 28 dossiers correspondaient à des saisines modificatives après un premier jugement, puisque lors d'une première saisine le juge aux affaires familiales se prononce sur l'ensemble des aspects de la prise en charge de l'enfant, notamment l'autorité parentale et la résidence, et non seulement sur la CEEE.

Au sein de ces 28 dossiers, 25 décisions (soit 16 % de l'échantillon total des HD-AD) n'avaient pas fait l'objet d'une demande reconventionnelle par l'autre parent, c'est-à-dire d'une demande tendant à élargir la saisine du juge pour qu'il se prononce au-delà de la seule pension alimentaire, sur les questions de résidence et de droit de visite et d'hébergement du parent non gardien notamment. Il ressort donc de cette analyse que la part des requêtes portant exclusivement sur la révision d'une pension est faible, le juge ayant dans la grande majorité des cas à trancher un litige ou à fixer des dispositions d'ordre non monétaire.

Ces résultats sont cohérents avec les données transmises par la DACS, selon lesquelles en 2015, 26 093 demandes portant uniquement sur la CEEE ont été comptabilisées, sur 177 518 demandes portant sur des procédures HD-AD, soit 20 % des saisines⁵.

Tableau 1 : Caractéristiques des décisions rendues

| | Ordonnances de non-conciliation | | Jugements hors divorce et après divorce | |
|---|---------------------------------|--------------------|---|--------------------|
| | Nombre de dossiers | % de l'échantillon | Nombre de dossiers | % de l'échantillon |
| Nombre de dossiers dans l'échantillon | 136 | 100,00 | 159 | 100,00 |
| Nombre de jugements réputés contradictoires | 23 | 16,91 | 33 | 20,75 |
| Nombre de jugements contradictoires | 113 | 83,09 | 126 | 79,25 |
| Première saisine du juge | 136 | 100,00 | 82 | 51,57 |
| Nouvelle saisine après premier jugement | N.A. | N.A. | 77 | 48,43 |
| <i>dont saisine principale exclusive</i> | N.A. | N.A. | 28 | 17,61 |
| <i>dont saisine principale exclusive</i> | N.A. | N.A. | 25 | 15,72 |

⁴ La catégorie « hors divorce, après divorce » suivie dans le RGC (répertoire général civil) regroupe sous un même item les séparations de couples non mariés, qu'il s'agisse d'une primo-saisine ou non, ainsi que les requêtes de parents divorcés saisissant le juge pour modifier les termes de leur jugement de divorce, cf. annexe I.

⁵ Ces statistiques tiennent compte des demandes principales introductives d'instance et non des éventuelles demandes reconventionnelles formulées par l'autre parent.

Annexe V

| | Ordonnances de non-conciliation | | Jugements hors divorce et après divorce | |
|---------------------------------------|---------------------------------|--------------------|---|--------------------|
| | Nombre de dossiers | % de l'échantillon | Nombre de dossiers | % de l'échantillon |
| <i>sans demande reconventionnelle</i> | | | | |

Source : Mission.

1.2. Les caractéristiques des familles

La mission a examiné le nombre d'enfants à charge⁶ ainsi que les revenus du parent non gardien, généralement le père, et du parent gardien, généralement la mère (cf.

tableau 2).

S'agissant du nombre d'enfants, la mission constate que les procédures de divorce impliquent un nombre d'enfants supérieur aux procédures hors divorce et après divorce (1,85 enfant en moyenne contre 1,49 enfant pour les hors divorces et après divorce). Cette conclusion est valable quel que soit le TGI considéré. Ces résultats sont proches des données disponibles au niveau national, puisque les divorces ont concerné en moyenne 1,71 enfants et les séparations hors divorce 1,43 enfants⁷.

Tableau 2 : Caractéristiques des familles (ordonnances de non-conciliation)

| | Nombre moyen d'enfants | Revenus du parent non-gardien (en euros) | | Revenus du parent gardien (en euros) | |
|---------------------------------|------------------------|--|--------------|--------------------------------------|--------------|
| | | Moyenne | Médiane | Moyenne | Médiane |
| TGI Créteil | 2,1 | 2 242 | 1 981 | 1 716 | 1 584 |
| TGI Montpellier | 1,75 | 1 793 | 1 468 | 1 666 | 1 300 |
| TGI Orléans | 1,87 | 2 060 | 1 826 | 2 132 | 1 569 |
| Moyenne de l'échantillon | 1,85 | 1 882 | 1 658 | 1 912 | 1 429 |

Source : Mission.

Tableau 3 : Caractéristiques des familles (procédures hors divorce et après divorce)

| | Nombre moyen d'enfants | Revenus du parent non-gardien (en euros) | | Revenus du parent gardien (en euros) | |
|---------------------------------|------------------------|--|--------------|--------------------------------------|--------------|
| | | Moyenne | Médiane | Moyenne | Médiane |
| TGI Créteil | 1,53 | 2 082 | 1 903 | 2 143 | 1 834 |
| TGI Montpellier | 1,27 | 1 463 | 1 323 | 1 437 | 1 200 |
| TGI Orléans | 1,74 | 2 189 | 1 808 | 1 710 | 1 562 |
| Moyenne de l'échantillon | 1,49 | 1 855 | 1 519 | 1 739 | 1 552 |

Source : Mission.

⁶ Le nombre d'enfant à charge correspond au nombre d'enfants à la charge du parent débiteur de pensions alimentaires, quelle que soit l'union dont ils sont nés, et non le nombre d'enfant commun aux deux parents parties à la procédure. C'est en effet ce critère qui est retenu pour la détermination de la pension alimentaire (cf. partie 2).

⁷ INSEE Référence, édition 2015 « Résidence et pension alimentaire des enfants de parents séparés » (décisions rendues en 2012 extraites des données du répertoire général civil du ministère de la Justice)

1.3. La résidence et le droit de visite et d'hébergement

La mission a relevé le sens des décisions s'agissant d'une part de la fixation de la résidence habituelle des enfants et d'autre part de la fixation du droit de visite et d'hébergement du parent n'ayant pas la garde principale des enfants.

S'agissant de la résidence habituelle des enfants, la mission a constaté que dans une large majorité des cas, la résidence principale des enfants était fixée chez la mère (84 % des décisions s'agissant des ordonnances de non-conciliation, 80 % des décisions s'agissant des jugements hors divorce et après-divorce). La fixation d'une résidence alternée entre les domiciles des deux parents est ensuite la modalité la plus fréquemment retenue, dans 11 % des cas s'agissant des procédures de divorce et dans 9 % des cas s'agissant des procédures hors-divorce et après-divorce. La fixation de la résidence habituelle chez le père est résiduelle, dans respectivement 4 % des décisions et 6 % des décisions. Ces résultats sont cohérents avec les chiffres au niveau national, puisque selon l'INSEE la résidence principale est fixée chez la mère pour 76 % des enfants, tandis que 9 % des enfants résident chez leur père et 15 % sont en résidence alternée⁸.

Tableau 4 : Fixation de la résidence habituelle des enfants

| | Ordonnances de non-conciliation | | Jugements hors divorce ou après-divorce | |
|------------------------|---------------------------------|--------------------|---|--------------------|
| | Nombre de dossier | % de l'échantillon | Nombre de dossier | % de l'échantillon |
| Résidence chez la mère | 114 | 83,82 | 127 | 79,87 |
| Résidence chez le père | 5 | 3,68 | 9 | 5,66 |
| Résidence alternée | 15 | 11,03 | 14 | 8,81 |
| Autres ⁹ | 2 | 1,47 | 9 | 5,66 |
| Total | 136 | 100,00 | 159 | 100,00 |

Source : Mission.

S'agissant du droit de visite et d'hébergement (DVH), dans la majorité des cas, des modalités classiques de visite étaient retenus (une fin de semaine sur deux et la moitié des vacances scolaires) : ce mode de DVH était retenu dans 60,3 % des cas dans les procédures de divorce et dans 65,4 % des cas s'agissant des procédures hors-divorce et après-divorce. Le droit de visite et d'hébergement réduit était retenu respectivement dans 17,6 % et 22 % des cas. Ces résultats sont proches des données nationales. Une étude du ministère de la Justice indique en effet qu'un DHV classique (ou classique élargi) est prononcé par le juge dans 71,1 % des cas lorsque les parents sont en désaccord sur la résidence ou le DVH et dans 68,3 % des cas lorsque les parents ont un accord amiable sur la résidence et le DVH¹⁰.

⁸ Insee Première n° 1536 février 2015 « Les conditions de vie des enfants après le divorce ».

⁹ Notamment les cas de fratries n'ayant pas le même type de résidence et les cas d'enfants majeurs vivant seuls mais restant à la charge de leurs parents.

¹⁰ Ministère de la Justice, direction des affaires civiles et du sceau, « La résidence des enfants de parents séparés – De la demande des parents à la décision du juge », novembre 2013.

Tableau 5 : Fixation du droit de visite et d'hébergement (DVH) du parent non gardien

| | Ordonnances de non-conciliation | | Jugements hors divorce ou après-divorce | |
|-----------------------------|---------------------------------|--------------------|---|--------------------|
| | Nombre de dossier | % de l'échantillon | Nombre de dossier | % de l'échantillon |
| DVH classique ¹¹ | 82 | 60,29 | 104 | 65,41 |
| DVH réduit | 24 | 17,65 | 20 | 12,58 |
| Autres ¹² | 30 | 22,06 | 35 | 22,01 |
| Total | 136 | 100,00 | 159 | 100,00 |

Source : Mission.

1.4. La contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant

Dans l'échantillon analysé par la mission¹³, il existe des différences marquées entre d'une part la contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant (CEEE) demandée par le parent ayant la garde principale de l'enfant et celle proposée par le parent non gardien :

- ◆ s'agissant des ordonnances de non conciliation rendues dans le cadre de procédures de divorce, la CEEE demandée s'élève en moyenne à 207,2 € par mois et par enfant, tandis que la CEEE proposée par le parent non gardien s'élève à 113,2 € ;
- ◆ s'agissant des procédures post-divorces et hors divorces, la CEEE demandée s'élève en moyenne à 179,2 € par mois et par enfant, tandis que la CEEE proposée par le parent non gardien s'élève à 113,2 €.

Cette moyenne ne tient pas compte des parents non gardiens ne se présentant pas à l'audience ou n'émettant pas de proposition de prise en charge de ces frais.

S'agissant des procédures de divorce, l'écart moyen entre la CEEE proposée par le parent non gardien et la CEEE demandée par le parent chez qui l'enfant a sa résidence s'élève à 96,7 € par mois et par enfant, soit un écart correspondant à 45 % de la CEEE demandée. L'écart est plus réduit s'agissant des procédures après-divorce ou hors divorce puisqu'il s'élève à 64 € par mois et par enfant, soit un écart correspondant à 27 % de la CEEE demandée.

Les accords amiables des parents sur la CEEE existent mais sont minoritaires au sein de l'échantillon étudié. S'agissant des procédures hors divorce ou après-divorce, parmi les dossiers de l'échantillon spécifiant la CEEE demandée et la CEEE proposée, les parents s'accordent sur la pension dans 47 % des cas (entre 42 % et 59% des cas selon les TGI). S'agissant des procédures de divorce, l'échantillon n'est pas représentatif car il ne tient pas compte des divorces par consentement mutuel qui ne font pas l'objet d'une ordonnance de non-conciliation et n'étaient donc pas présents dans l'échantillon. Le taux d'accord entre les parents constaté pour cet échantillon est inférieur au taux constaté dans une étude menée par le ministère de la Justice, publiée en mai 2014, qui concluait à un taux d'accord des parents sur la CEEE de 63 %¹⁴, mais ce dernier pourcentage correspond à l'ensemble des séparations pour lesquelles les parents saisissent le juge aux affaires familiales, divorces par consentement mutuel compris.

¹¹ Une fin de semaine sur deux et la moitié des vacances scolaires.

¹² Notamment lorsque le juge ne se prononce pas sur le droit de visite et d'hébergement ou lorsque le droit de visite et d'hébergement n'existe pas, par exemple en cas de résidences alternées puisque l'enfant est hébergé à titre principal chez ses deux parents ou encore en cas de retrait de l'autorité parentale à l'un des parents.

¹³ Sur les 295 dossiers de l'échantillon, 146 contenaient des données exploitables pour calculer l'écart entre la CEEE proposée et la CEEE demandée.

¹⁴ Infostat justice n° 128, mai 2014.

Annexe V

La CEEE fixée par le juge s'élève en moyenne à 142 € par mois et par enfant s'agissant des procédures de divorce et à 132 € par mois et par enfant s'agissant des procédures hors divorce et après divorce. Ce taux est inférieur au taux moyen constaté par l'étude précitée, qui concluait à un montant moyen de 170 € par mois et par enfant pour l'ensemble des séparations, ce qui s'explique probablement par le choix de départements (Hérault et Val-de-Marne) où les niveaux de vie sont inférieurs à la moyenne nationale. La CEEE retenue par le juge se situe en moyenne à une position médiane entre la CEEE demandée par le parent gardien et celle proposée par le parent non gardien. Toutefois, dans un tiers des cas, le juge ordonne une CEEE égale à celle demandée par le parent gardien, étant entendu que ce taux inclut les cas où le parent gardien ne demande pas de contribution et où le juge n'en fixe donc pas.

Tableau 6 : Montant de la contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant (CEEE)

| (en euros par mois et par enfant) | Ordonnances de non-conciliation | | | Jugements hors divorce ou après-divorce | | |
|-----------------------------------|-------------------------------------|---|------------------------|---|---|------------------------|
| | CEEE demandée par le parent gardien | CEEE proposée par le parent non gardien | CEEE fixée par le juge | CEEE demandée par le parent gardien | CEEE proposée par le parent non gardien | CEEE fixée par le juge |
| TGI Créteil | 252,39 | 163,07 | 192,32 | 243,08 | 137,02 | 161,34 |
| TGI Montpellier | 212,22 | 145,20 | 148,52 | 159,07 | 81,88 | 105,08 |
| TGI Orléans | 215,33 | 99,20 | 143,37 | 138,65 | 97,72 | 135,89 |
| Moyenne de l'échantillon | 207,20 | 113,22 | 142,01 | 179,23 | 98,29 | 131,66 |

Source : Mission.

Tableau 7 : Ecart entre la CEEE demandée par le parent gardien et la CEEE proposée par le parent non gardien

| | Ordonnances de non-conciliation | | Jugements hors divorce ou après-divorce | |
|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------|---|--------------------------|
| | en euros par mois et par enfant | en % de la CEEE demandée | en euros par mois et par enfant | en % de la CEEE demandée |
| TGI Créteil | 96,92 | 38,97 | 75,26 | 22,43 |
| TGI Montpellier | 80,77 | 35,24 | 66,68 | 30,92 |
| TGI Orléans | 113,65 | 50,83 | 52,72 | 25,17 |
| Moyenne de l'échantillon | 96,67 | 44,72 | 63,72 | 27,47 |

Source : Mission.

Tableau 8 : Accord des parents portant sur la CEE

| | Ordonnances de non-conciliation | | | Jugements hors divorce ou après-divorce | | |
|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------|---|---|-----------------------|---|
| | Nombre de dossiers | En % de l'échantillon | En % des dossiers spécifiant la CEE demandée et la CEE proposée | Nombre de dossiers | En % de l'échantillon | En % des dossiers spécifiant la CEE demandée et la CEE proposée |
| TGI Créteil | 2 | 6,90 | 15,38 | 8 | 16,33 | 42,11 |
| TGI Montpellier | 11 | 20,75 | 42,31 | 17 | 26,98 | 42,50 |
| TGI Orléans | 6 | 11,11 | 23,08 | 13 | 27,66 | 59,09 |
| Moyenne de l'échantillon | 19 | 13,97 | 29,23 | 38 | 23,90 | 46,91 |

Source : Mission.

2. Application de la table de référence du ministère de la Justice

La mission a analysé l'application par les juges aux affaires familiales de la table de référence pour fixer les pensions alimentaires, communiquée par la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice (cf. circulaire CIV/06/10 du 12 avril 2010). Cette table de référence prend en compte les revenus du parent débiteur, le nombre d'enfants à la charge de celui-ci, quelle que soit l'union dont ils sont nés, ainsi que l'amplitude du droit de visite et d'hébergement.

Elle a examiné d'une part si les magistrats avaient à leur disposition l'ensemble des informations permettant d'appliquer ce barème et d'autre part, en présence de ces informations, si ceux-ci fondaient effectivement leurs décisions sur ce barème.

Les conclusions de l'étude de cet échantillon sont les suivantes :

- ◆ le juge ne dispose pas de l'ensemble des éléments pour appliquer le barème dans un quart à un tiers des cas ;
- ◆ dans les cas où le juge dispose des éléments pour appliquer le barème :
 - dans un tiers des cas, le juge décide d'une CEEE correspondant au barème (dans une fourchette de 15% autour du barème) ;
 - dans les deux tiers des cas, la différence entre la CEEE prononcée et le montant qui résulterait de l'application du barème est supérieure à 15% du montant du barème.

2.1. La table de référence du ministère de la Justice n'est pas toujours applicable par les juridictions

Dans l'échantillon étudié par la mission, les magistrats ne sont pas en mesure d'appliquer le barème de référence dans un nombre important de cas : 23 % des cas s'agissant des ordonnances de non-conciliation rendues dans le cadre d'une procédure de divorce et 31 % des cas s'agissant des jugements prononcés hors-divorce ou après-divorce. Cette proportion est similaire dans les trois tribunaux de grande instance considérés.

L'impossibilité d'appliquer le barème est due dans la grande majorité des cas à l'absence d'information sur les revenus du parent débiteur de la pension alimentaire. Dans 17 % des dossiers examinés en matière de divorce et dans 23 % des dossiers examinés hors-divorce ou après-divorce, le revenu du parent débiteur ne figurait pas dans la motivation des décisions rendues¹⁵.

Même dans les cas où les magistrats disposent d'informations sur les revenus du parent débiteur, la table de référence peut ne pas être applicable. Les deux difficultés suivantes rendent notamment difficile ou impossible l'application du barème :

- ◆ lorsque les revenus du parent débiteur sont supérieurs au revenu maximum figurant dans le barème de référence (5 000 €), soit dans 4,4 % des cas lors des procédures de divorce et dans 2,5 % des cas lors des procédures hors-divorce ou après-divorce ;
- ◆ lorsque la pension est due pour l'entretien d'un enfant majeur, notamment un enfant étudiant qui a des besoins spécifiques (logement autonome, frais de scolarité), auquel cas le juge réalise une application *in concreto* des besoins de l'enfant et s'éloigne donc nécessairement du barème.

¹⁵ NB : il est possible que le juge ait pu estimer lors de l'audience les revenus du débiteur sans pour autant faire figurer cette information dans sa décision, mais ce point n'a pas pu être vérifié par la mission.

2.2. La table de référence du ministère de la Justice est strictement appliquée par les juges dans un tiers des cas

La table de référence, diffusée par la Chancellerie et régulièrement actualisée, ne s'impose aucunement au juge. D'après les termes de la circulaire précitée « *ce référentiel a une valeur purement indicative : il a vocation à servir de base de discussion commune entre les parties, leur conseil et le magistrat* ».

La mission a utilisé les informations figurant dans la motivation des décisions des juges aux affaires familiales ou dans les dossiers juridictionnels consultés pour calculer le montant de la pension alimentaire qui résulterait d'une stricte application de la table de référence du ministère de la Justice. Elle a comparé ce montant théorique au montant de la CEEE effectivement prononcée par les magistrats.

Dans l'échantillon analysé, le barème n'est strictement appliqué par les juges aux affaires familiales que dans un tiers des cas pour les HD-AD et 42 % des cas pour les ONC. S'agissant des décisions intervenues dans le cadre d'une procédure de divorce (ordonnances de non-conciliation), la part des décisions pour lesquelles la CEEE prononcée était égale ou proche du barème (plus ou moins 15 % du montant théorique en application du barème) s'élève à 42,3 %. S'agissant des procédures hors divorce et après divorce, cette part s'élève à 32,4 %. A l'inverse, dans deux tiers des cas, la différence entre la CEEE prononcée et le montant théorique en application du barème est supérieure à 15 % de ce montant théorique.

La différence entre la CEEE prononcée et le montant qui aurait résulté de l'application stricte du barème s'élève en moyenne à 59,6 € par mois et par enfant s'agissant des procédures de divorce et à 43,8 € par mois et par enfant s'agissant des procédures hors divorce et après divorce.

La différence entre le montant théorique et le montant effectivement défini par le juge peut s'expliquer d'une part par la volonté d'entériner un accord amiable déjà intervenu entre les parents et d'autre part par la prise en compte de différents éléments portés à la connaissance du juge (frais spécifiques, notamment des frais de scolarité dans une école privée, le coût des loisirs de l'enfant, les frais de déplacement en cas d'éloignement des domiciles des parents ou encore une éventuelle contribution « en nature » (prise en charge de certains frais directement par le parent débiteur)).

La mission n'a pas relevé de décisions faisant expressément référence à la table de référence du ministère de la Justice. Lors des entretiens réalisés avec les juges aux affaires familiales des tribunaux visités, ces derniers ont clairement expliqué que le barème leur servait de socle de discussions pour fixer la CEEE sans constituer pour autant une référence impérative. Le juge module au cas par cas selon les circonstances de l'espèce.

Annexe V

Tableau 9 : Applicabilité de la table de référence du ministère de la Justice

| | Ordonnances de non-conciliation | | Jugements hors divorce ou après-divorce | |
|--|---------------------------------|--------------------|---|--------------------|
| | Nombre de dossier | % de l'échantillon | Nombre de dossier | % de l'échantillon |
| Table de référence applicable | 104 | 76,47 | 109 | 68,55 |
| Table de référence non-applicable | 32 | 23,53 | 50 | 31,45 |
| <i>dont revenu du parent débiteur supérieur à la limite haute du barème (5 000,00 €)</i> | 6 | 4,41 | 4 | 2,52 |
| <i>dont revenu du parent débiteur non disponible</i> | 23 | 16,91 | 44 | 27,67 |
| Nombre total de dossiers analysés | 136 | 100,00 | 159 | 100,00 |

Source : Mission.

Annexe V

Tableau 10 : Application du barème dans le cadre de procédures de divorce (ordonnances de non-conciliation)

| | Différence entre la CEEE prononcée et le montant théorique en application du barème (en % de l'échantillon) | | Différence moyenne entre la CEEE et le montant théorique (en euros) ¹⁶ | | (en % du montant théorique) | |
|---------------------------|---|-----------------------------|---|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | entre 0 % et 15 % du montant théorique | > 15 % du montant théorique | (en euros) | (en % du montant théorique) | (en euros) | (en % du montant théorique) |
| TGI Créteil | 54,55 | 45,45 | 46,68 | 22,71 | | |
| TGI Montpellier | 50,00 | 50,00 | 55,08 | 29,73 | | |
| TGI Orléans | 36,67 | 71,43 | 70,69 | 56,52 | | |
| Echantillon agrégé | 42,31 | 57,69 | 59,61 | 39,06 | | |

Source : Mission.

Tableau 11 : Application du barème dans le cadre de procédures hors divorce et après divorce

| | Différence entre la CEEE prononcée et le montant théorique en application du barème (en % de l'échantillon) | | Différence moyenne entre la CEEE et le montant théorique (en euros) ¹⁷ | | (en % du montant théorique) | |
|---------------------------|---|-----------------------------|---|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | entre 0 % et 15 % du montant théorique | > 15 % du montant théorique | (en euros) | (en % du montant théorique) | (en euros) | (en % du montant théorique) |
| TGI Créteil | 37,93 | 62,07 | 45,05 | 26,63 | | |
| TGI Montpellier | 26,09 | 73,91 | 45,63 | 31,12 | | |
| TGI Orléans | 28,57 | 63,33 | 45,40 | 23,89 | | |
| Echantillon agrégé | 32,38 | 67,62 | 43,81 | 26,59 | | |

Source

:

Mission.

¹⁶ En euro par mois et par enfant à charge.

¹⁷ Idem.

3. Conclusions sur la possibilité de développer une alternative au recours au juge pour la fixation de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant

3.1. Hypothèse restrictive

Le recours à un tiers non-judiciaire pour fixer la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant serait envisagé, dans une hypothèse restrictive, à deux conditions cumulatives :

- ◆ dans les cas où le juge n'intervient pas pour fixer l'autorité parentale, la résidence habituelle de l'enfant et le droit de visite et d'hébergement du parent non gardien ;
- ◆ dans les cas où les parents s'accordent sur le montant de la CEEE.

Selon ces hypothèses, seuls quatre dossiers sur les 295 étudiés auraient pu être confiés à un tiers non judiciaire.

En effet, ces hypothèses excluent par définition les premières saisines du juge, c'est à dire l'ensemble des divorces (136 dossiers) et les cas de première saisine du juge après une séparation hors divorce (82 dossiers), pour lesquels le juge se prononce aujourd'hui sur l'autorité parentale, la résidence et le DVH. Au sein des 77 dossiers qui ne sont pas une première saisine, 52 dossiers conduisent tout de même le juge à trancher une question non financière, notamment des modifications de la résidence ou du DVH. Au sein des 25 dossiers restants, il n'existe que quatre dossiers pour lesquels il existe un accord amiable entre les parents sur le montant de la CEEE et où les juges ont appliqué le barème.

3.2. Hypothèse moyenne

Le recours à un tiers non-judiciaire pour fixer la CEEE serait envisagé, dans une hypothèse moyenne, à deux conditions cumulatives :

- ◆ accord amiable des parents portant sur la résidence habituelle de l'enfant et le DVH du parent non gardien ;
- ◆ accord des parents sur le montant de la CEEE.

Cette hypothèse exclut les cas de divorce mais permettrait le recours à un tiers non-judiciaire pour homologuer les accords des parents séparés, y compris lorsque ceux-ci portent sur la résidence de l'enfant et le DVH, ce qui est aujourd'hui de la seule compétence du juge.

Dans cette hypothèse, 25 dossiers sur 159 dossiers après-divorce ou hors-divorce pourraient être tranchés par un tiers non judiciaire, soit 16 % de ce type de dossiers.

3.3. Hypothèse large

Le recours à un tiers non-judiciaire pour fixer la CEEE serait envisagé, dans une hypothèse large, à deux conditions cumulatives :

- ◆ accord amiable des parents portant sur la résidence habituelle de l'enfant et le DVH du parent non gardien ;
- ◆ accord des parents sur le montant de la CEEE ou existence d'éléments objectifs sur le revenu du parent non gardien permettant de fixer le montant de la CEEE.

Annexe V

Selon cette hypothèse, 76 dossiers sur 159 dossiers après-divorce ou hors-divorce pourraient être tranchés par un tiers non-judiciaire, soit 48 % de ce type de dossiers

Parmi ces dossiers, le juge ne fait application de la table de référence que dans deux tiers des cas, en modulant au cas par cas selon les circonstances de l'espèce. Ce taux doit être rapproché des cas où les parents sont d'accord sur la CEEE, soit dans 63% des cas.

Dans cette hypothèse plus large, un tiers non judiciaire pourrait fixer la pension alimentaire en se fondant sur la table de référence dans 30% des cas.

Pour la suite de son raisonnement, la mission utilisera l'hypothèse moyenne.

ANNEXE VI

Pistes de développement du recours à la médiation familiale

SOMMAIRE

| | |
|---|----------|
| 1. UNE MESURE MAL CONNUE ET, PARFOIS, MAL COMPRISE | 1 |
| 2. CARACTERISTIQUES DE LA MEDIATION FAMILIALE FINANCEE SUR FONDS PUBLICS | 1 |
| 2.1. Médiation familiale et médiation conventionnelle..... | 1 |
| 2.2. Déroulement d'une médiation..... | 2 |
| 2.3. Les raisons du non-recours à la médiation familiale..... | 3 |
| 3. PERSPECTIVES D'EVOLUTION ET PLACE DE LA MEDIATION FAMILIALE DANS LE PROCESSUS DE LANCEMENT D'UNE AGENCE POUR LES IMPAYES DE PENSIONS ALIMENTAIRES | 5 |
| 3.1. Faut-il rendre la médiation familiale obligatoire lors des séparations ? | 5 |
| 3.2. Comment mieux faire connaître la médiation familiale ?..... | 7 |
| 4. MIEUX EVALUER LA MEDIATION FAMILIALE..... | 7 |
| 5. POURSUIVRE LES EXPERIMENTATIONS SUR LE RECOURS A LA MEDIATION..... | 7 |
| 6. LA MEDIATION FAMILIALE COMME OUTIL D'AIDE A LA COPARENTALITE..... | 9 |

1. Une mesure mal connue et, parfois, mal comprise

La médiation familiale a été institutionnalisée par la loi n°2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, le législateur la considérant comme une réponse particulièrement adaptée au traitement du conflit familial. La médiation permet ainsi aux parents d'exercer leur coparentalité dans le dialogue en cherchant des solutions respectant l'intérêt de chacun et particulièrement celui des enfants.

La médiation n'est ni une judiciaire ou arbitrale tranchant un conflit avec force exécutoire, ni du travail social visant à accompagner une famille dans un parcours de séparation des parents, ni une thérapie de couple, ni une médiation conjugale centrée sur le couple qui se sépare ; elle ne concerne pas les conjoints mais les parents

La médiation familiale se définit comme un outil d'aide à la coparentalité. Elle est centrée autour de l'enfant. C'est un outil qui a pour objet, avant la réalisation d'un accord, d'améliorer ou de rétablir la communication entre les participants. Il peut déboucher sur un accord de nature à résoudre un conflit autour de l'enfant, qui repose sur quatre piliers :

- ◆ La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale ; « pour faciliter la recherche par les parents d'un exercice consensuel de l'autorité parentale, le juge aux affaires familiales peut leur proposer une mesure de médiation et, après avoir recueilli leur accord, désigner un médiateur familial pour y procéder. Le juge peut en outre enjoindre aux parties de rencontrer un médiateur familial qui les informera sur l'objet et le déroulement de cette mesure » ;
- ◆ La professionnalisation autour d'un diplôme d'Etat créé en 2003, d'un référentiel national permettant le conventionnement avec les financeurs via des comités départementaux et un comité national de suivi placé auprès de la CNAF ;
- ◆ La structuration du secteur associatif autour de l'association pour la médiation familiale (APMF) et de la fédération nationale des associations de médiation familiale (FENAMEF) ;
- ◆ L'institutionnalisation du financement public du dispositif à 89% (branche famille, 62%, Etat-ministère de la Justice et ministère des Familles, 12% ; collectivités territoriales, 14%, autres sources de financement 7%). Dans tous les cas, les parties paient une partie du coût, ce qui représente environ 6% du coût total¹.

2. Caractéristiques de la médiation familiale financée sur fonds publics

2.1. Médiation familiale et médiation conventionnelle

La médiation familiale peut se dérouler dans un cadre conventionnel, à l'initiative des parties, soit de façon spontanée, soit à la suite d'une orientation par la CAF ou le travailleur social ou le juge (doubles convocations, voire infra). Elle est systématiquement proposée par le travailleur social de la CAF dans le parcours « séparation-coparentalité » construit progressivement par la branche famille et qui comprend une séance d'information collective, un rendez-vous des droits, et un entretien avec un travailleur social. On parle alors de *médiation conventionnelle*.

¹ Ces chiffres et les suivants sont tirés du « dossier d'étude 176 – La médiation familiale : les services, les bénéficiaires et les non-recourants » de la CNAF, publié en 2015.

Annexe VI

La médiation est dite *judiciaire* lorsqu'elle résulte d'une décision judiciaire. Elle recouvre deux types de situations :

- ◆ la médiation familiale ordonnée par le juge aux affaires familiales, avec l'accord des parties, dans le cadre d'un jugement ou d'une ordonnance (article 1071 du code de procédure civile).
- ◆ l'injonction : le juge aux affaires familiales a également la possibilité en matière d'exercice de l'autorité parentale (art 373-2-10 du code civil) et de divorce (art 255 du code civil) d'enjoindre aux personnes de rencontrer un médiateur familial qui les informera au cours d'une réunion gratuite sur les conditions et le déroulement de la médiation familiale.

Dans le cas de la médiation ordonnée, les parties reviennent devant le JAF qui prend alors sa décision, dans le cas de l'injonction, la médiation est post-sententielle

90% des mesures de médiation portent sur des séparations.

2.2. Déroulement d'une médiation

La mesure de médiation comprend une phase préalable et une phase de médiation proprement dite :

- ◆ Au moins un **entretien d'information préalable** ou pré-médiation, échange personnalisé en présence d'une ou des parties, qui leur permet de s'engager en toute connaissance de cause et d'échanger sur le caractère plus ou moins adapté de la mesure de médiation selon le contexte. L'entretien ne débouche pas obligatoirement sur des séances ; 68 260 entretiens ont été réalisés en 2014, dont 37% dans un cadre judiciaire, et 63% dans un cadre conventionnel.
- ◆ Un nombre de **séances de médiation** variable selon les situations. Ainsi, 48 789 séances ont eu lieu en 2014, 65% dans un cadre conventionnel et 35%, dans un cadre judiciaire ; la mesure de médiation comporte donc plusieurs séances

A l'issue de ces séances, la médiation est dite « terminée » lorsqu'il n'y a plus de séances de prévue, ce qui recouvre différents cas de figure : fin de la médiation avec accord écrit ou oral ; fin de la médiation sans accord ; interruption du processus du fait du médiateur ou des parties.

L'activité des services de médiation familiale ayant reçu une subvention Caf est en augmentation régulière de 2012 à 2014, qu'il s'agisse des entretiens d'information préalable ou des séances de médiation.

Annexe VI

Tableau 1 : Activité des services de médiation familiale en 2012, 2013 et 2014

| | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|---------------------|------------------------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------|
| | Entretiens d'information préalable | Séances de médiation | Entretiens d'information préalable | Séances de médiation | Entretiens d'information préalable | Séances de médiation |
| Cadre judiciaire | 11 433 20% | 12 647 29% | 13 591 22% | 13 590 31% | 25 384 37% | 17 125 35% |
| Cadre conventionnel | 44 588 80% | 30 298 69% | 48 766* 78% | 30 930 69% | 42 876 63% | 31 664 65% |
| Total | 56 021 | 42 945 | 62 357 | 44 520 | 68 260 | 48 789 |

Source : Questionnaire d'activité 2012, 2013 et 2014 des services de médiation familiale ayant perçu une prestation de service (PS) servie par la Caf

Tableau 2 : nombre de mesures de médiation terminées ou en cours en 2012, 2013, 2014

| | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|---------------------|--|---|--|---|--|---|
| | Mesures de médiation familiale terminées | Mesures de médiation familiale en cours | Mesures de médiation familiale terminées | Mesures de médiation familiale en cours | Mesures de médiation familiale terminées | Mesures de médiation familiale en cours |
| Cadre judiciaire | 4 281 29% | 1 317 34% | 5 259 32% | 1 425 33% | 7 022 39% | 1 507 34% |
| Cadre conventionnel | 10 613 71% | 2 504 66% | 11 354 68% | 2 905 67% | 11 183 61% | 2 942 66% |
| Total | 14 894 | 3 821 | 16 613 | 4 330 | 18 205 | 4 449 |

Source : Questionnaire d'activité 2012, 2013 et 2014 des services de médiation familiale ayant perçu une prestation de service (PS) servie par la Caf

On constate donc une certaine déperdition entre entretiens préalables et mesures de médiation proprement dites, même si pour la même mesure, dans 16% des cas, il peut y avoir eu plusieurs entretiens. Ceci donne à la médiation familiale une place encore modeste dans le dispositif d'accompagnement des séparations. Ce chiffre reste en effet faible au regard du nombre estimé de séparations annuelles de l'ordre de 175 000, soit 13%.

On comptait en 2013 environ 285 ETP rémunérés pour effectuer des médiations familiales pour 597 professionnels de la médiation actifs dans les services conventionnés.

Le taux de poursuite de la médiation après entretiens préalables est estimé à 36% pour l'ensemble des parents reçus en 2013. Mais il monte à 48% pour les entretiens sur injonction du juge et à 65% pour les entretiens d'origine spontanée, hors double convocation. Ceci illustre la pertinence du développement de l'offre de service des CAF sur ce point. Il s'élève également à 49% pour les parents choisissant la garde alternée.

2.3. Les raisons du non-recours à la médiation familiale

Cette place modeste a conduit le comité national de suivi à s'interroger sur les causes possibles de non recours à cette mesure. L'étude effectuée par la direction des études de la CNAF en 2015 précitée a permis, sur un échantillon restreint de mettre en évidence deux facteurs principaux de non-recours.

Annexe VI

D'une part la mauvaise connaissance du dispositif par les couples qui se séparent. Ceux qui y ont eu recours citent le monde judiciaire (27%) et le bouche à oreille comme principaux modes de connaissance de la médiation familiale (19%), loin devant les médias (13%) et le travailleur social (10%) Cette mauvaise information résulte certainement d'une visibilité encore insuffisante de la mesure mais aussi d'amalgames récurrents entre médiation familiale et thérapie de couple, ce qu'elle ne saurait être.

D'autre part, la nature des besoins au moment de la séparation oriente fortement le choix des parents.

- ◆ Certains vont privilégier la voie judiciaire pour résoudre leur conflit. Ce choix repose en général sur trois raisons principales ; le manque d'autorité de la médiation (qui ne confère aucune force exécutoire aux accords conclus) et le besoin de « légalité », « d'autorité », la nécessité de faire des concessions à l'autre parent et enfin, le risque de devoir se raconter ;
- ◆ D'autres parents évoquent le non-recours comme un choix de ne pas faire intervenir un tiers dans la décision et révèlent un souhait de conserver une certaine autonomie dans leur décision ;
- ◆ Ceux qui font le choix de la médiation expriment avant tout le besoin « d'échanges » et de « dialogue ».

Un approfondissement de l'étude des causes du non-recours à la mesure de médiation familiale paraît indispensable si on souhaite encourager le développement de cette mesure. En effet, l'étude conduite, qui n'a pu s'intéresser à la situation socio-économique des parents, laisse toutefois entrevoir que selon les situations de séparation, la mesure de médiation peut ne pas être adaptée, voire apparaître comme une contrainte inutile.

La médiation familiale étant centrée sur l'intérêt de l'enfant, les questions relatives à la contribution à son éducation et à son entretien sont assez logiquement présentes, même si celles relatives à l'exercice de l'autorité parentale (plan d'accueil, droit de visite etc.) sont dominantes à 86%. Il est toutefois intéressant de remarquer qu'elles occupent près de la moitié des thèmes abordés lors des séances de médiation ; 47% pour l'ensemble « répartition des charges financières relatives aux enfants » dont 42% pour la seule question de la pension alimentaire et 12% pour celle de la ventilation des prestations familiales, allocations familiales et créance ASF. Ce taux monte à 45% et 15 % pour les médiations spontanées mais est plus faible (37% et 6%) pour les médiations judiciaires alors que les questions relatives à l'autorité parentale suivent le rapport inverse (92% en cas de mesure judiciaire, 81% pour les mesures conventionnelles).

L'efficacité des mesures de médiation familiales semble en apparence assez élevée. En effet, 63% des médiations ont donné lieu à un projet d'entente, 16% ont abouti à une avancée jugée significative dans l'apaisement du conflit malgré l'absence d'entente et 21% ne font pas l'objet d'avancée, ni dans le domaine d'un projet d'entente, ni dans l'amélioration relationnelle entre les deux parents.

Parmi les 63% de projets d'entente, plus de la moitié (56%) débouche sur des accords écrits homologués ou susceptibles d'être homologués par le JAF et un peu moins (44%) sur des accords oraux.

On peut s'interroger sur l'intérêt de comptabiliser des accords oraux, d'autant que, dans certaines CAF, la pratique de la médiation conduit à privilégier les accords écrits, par souci d'efficacité et de lien logique avec l'homologation par le juge leur donnant force exécutoire.

Par ailleurs, la notion d'accords oraux mériterait d'être davantage documentée ; sont-ils néanmoins enregistrés sous une forme ou sous une autre par le médiateur pour en garder trace ? Débouchent-ils ultérieurement sur une formalisation écrite ? En l'absence de telles précisions, on doit constater que les médiations se terminent sur un accord en bonne et due forme dans un tiers des cas seulement.

Annexe VI

Le contenu des projets d'entente porte à 91% sur les questions relatives à l'autorité parentale à 63% sur les difficultés de communication et à 54% sur la répartition des charges financières relatives aux enfants, dont 49% pour la pension alimentaire, devant les questions de répartition des charges entre époux (21%). La ventilation de ces thèmes selon l'origine de la mesure, judiciaire ou conventionnelle, suit, logiquement, celles des thèmes que les parents ont souhaité aborder : 95% pour l'autorité parentale en mesures judiciaires contre 89% en mesures conventionnelles et 43% pour les charges financières des enfants pour les mesures judiciaires contre 60% pour les mesures conventionnelles.

Les questions plus pratiques et financières semblent donc plus fréquemment abordées par les parents dans le cadre des médiations conventionnelles (60%) que dans celui des médiations judiciaires (43%).

3. Perspectives d'évolution et place de la médiation familiale dans le processus de lancement d'une agence pour les impayés de pensions alimentaires

La médiation familiale peut devenir à la fois :

- ◆ un outil de facilitation d'un accord à l'amiable sur la pension alimentaire ;
- ◆ un outil de prévention d'impayés ou de résolution d'un conflit sur des impayés de pension évitant le recours au juge ;
- ◆ un outil de suivi d'une mesure judiciaire afin d'en faciliter l'exécution.

Mais plusieurs interrogations sont à lever avant de s'engager dans la voie d'un développement des mesures de médiation familiale dans le cadre de séparations.

3.1. Faut-il rendre la médiation familiale obligatoire lors des séparations ?

Actuellement, la médiation familiale peut prendre place dans l'offre de service des CAF dans le cadre de ce que la CNAF appelle un « parcours séparation ». Dans ce cadre, elle est proposée mais pas imposée. Dans le cadre judiciaire, elle peut être ordonnée par le juge au cours de la procédure ou faire l'objet d'une injonction de se dérouler après la décision fixant les conditions de la séparation.

Le ministère de la Justice a lancé deux expérimentations dans le champ de la médiation familiale sur les années 2013 et 2014 dans les tribunaux de grande instance d'Arras et de Bordeaux :

- ◆ Dans le système de « double convocation »², les parties sont convoquées devant un médiateur familial, avant la tenue de l'audience devant le juge aux affaires familiales (JAF). Ainsi, deux convocations sont adressées aux parties : la première est une convocation à une médiation ordonnée par le juge, la seconde une convocation à l'audience ultérieure d'examen de l'affaire. L'obligation de se rendre à cet entretien d'information préalable avec le médiateur est vérifiée par la remise d'une attestation de présence au couple ;

² Article 1^{er} du décret n° 2010-1395 du 12 novembre 2010 *relatif à la médiation et à l'activité judiciaire en matière familiale*,

Annexe VI

- ◆ L'autre expérimentation porte sur une *tentative de médiation familiale obligatoire (TMPO)*³, sous peine d'irrecevabilité, pour les demandes tendant à modifier des dispositions sur l'autorité parentale et la pension alimentaire contenues dans une décision de justice déjà rendue.

Toutefois, les expérimentations de la double convocation et de la TMPO ne rendent obligatoire que le rendez vous à un entretien d'information préalable, les parties restant libres de s'engager ou non dans le processus de médiation mais attestant auprès du juge avoir simplement fait la démarche de l'entretien d'information.

Selon le ministère de la Justice, « *les deux expérimentations ont été mises en œuvre au sein des tribunaux de grande instance d'Arras et de Bordeaux. Leur coût total annuel a été d'un peu plus de 400 000 euros pour le ministère de la Justice et de 350 000 euros pour les caisses d'allocations familiales d'Arras et de Bordeaux. Les résultats observés sont très positifs. En effet, plus de la moitié des parties se rendent effectivement à la première réunion d'information sur la médiation. Le taux de celles qui s'engagent ensuite dans un processus de médiation est de 23,65 % dans le cadre de la première expérimentation (médiation préalable obligatoire) et de 17,09 % dans le cadre de la seconde (double convocation). Surtout, la proportion d'accords issus de ces médiations est importante : les trois-quarts pour la première expérimentation, les deux-tiers pour la seconde, alors qu'en général, lorsque les parties sollicitent d'elles-mêmes une médiation, le taux de succès est à peine de 60 %* »⁴.

Dans une hypothèse étudiée par la CNAF, la généralisation de la tentative de médiation préalable avant recours au juge était prévue. Cette potentielle généralisation pose deux questions de principe. D'une part, la médiation n'est pas toujours l'outil adapté et cette étape risque de retarder le recours nécessaire au juge par une procédure obligatoire inutile. D'autre part, la médiation familiale ne saurait devenir un substitut systématique au recours au juge. Ce n'est pas sa vocation et pourrait conduire à la dissocier de la globalité de l'offre de service de la branche famille (rendez-vous des droits, offre de travail social, séances d'information collectives, offre de médiation familiale) qui vise à permettre aux parents d'organiser eux-mêmes et ensemble les conditions de la séparation pour leurs enfants.

Or, comme observé plus haut, le taux de poursuite des médiations familiales après entretiens d'information préalables est plus fort pour les entretiens spontanés (65%) que pour ceux sur injonction du juge (48%). Une coloration excessivement « judiciaire » de l'outil « médiation familiale » pourrait entraîner un moindre recours aux médiations spontanées, les couples s'en remettant au juge pour déclencher le processus.

Selon le questionnaire satisfaction de 2012, 90% des parents ayant trouvé un accord dans le cadre de la médiation se déclarent satisfaits d'y avoir eu recours (81% sont plutôt satisfaits ou très satisfaits des éléments de l'accord trouvé sur la CEEE) et 44% souhaitent le faire homologuer par le juge, distinguant bien en cela la vocation propre de chaque outil.

Le choix du moment le plus efficace pour la médiation, tel que cela ressort également de l'enquête de satisfaction n'est pas nécessairement et obligatoirement au début du processus de séparation et doit, semble-t-il, être laissé à l'initiative des parents, utilement éclairés par exemple par leurs contacts avec la CAF (travailleur social ou autre).

³ Article 15 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 *relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles*.

⁴ Source : ministère de la Justice - réponses au questionnaire budgétaire.

3.2. Comment mieux faire connaître la médiation familiale ?

Le projet de la CNAF de développer son offre de service sur le parcours séparation inclut naturellement un effort de communication autour des différentes mesures. Le vecteur principal conçu à cette fin semble être l'organisation de séances collectives (en cours de systématisation à la CAF du Morbihan) auxquelles sont conviés tous les parents dont la séparation a été repérée par l'ODPF. Ces séances permettent de présenter les différents outils du parcours et leur utilité respective.

Le système de la double convocation permettant d'orienter en amont les justiciables vers l'information sur la médiation est aussi un mode de diffusion efficace comme en témoigne l'expérience acquise depuis 2011 dans l'Hérault. Les justiciables éligibles à l'information sur la médiation sont conviés à l'entretien d'information préalable en même temps que leur est envoyée la convocation à l'audience. Dans ce cas, si les parents décident de recourir à la démarche, les fonds engagés ne sont pas ceux de l'aide juridictionnelle mais ceux de la CNAF.

Au-delà, un repérage des bonnes pratiques et leur diffusion (par exemple, le film informatif réalisé par la CAF du Morbihan ou le partenariat CAF-justice dans le ressort du TGI de Montpellier) peuvent être encouragés.

4. Mieux évaluer la médiation familiale

Les données du dossier d'étude de la CNAF précité ont été, s'agissant de l'efficacité des mesures de médiation (indicateur d'amélioration relationnelle et indicateur agrégé d'issue de la médiation familiale), restituées par les médiateurs eux-mêmes et peuvent donc souffrir d'une certaine subjectivité. On peut à cet égard regretter que le référentiel national n'ait pas prévu l'obligation d'une double évaluation de l'action des médiateurs familiaux, interne et externe, à l'instar de l'évaluation de ses établissements médico-sociaux.

Proposition n° 1 : doter le référentiel national de la médiation familiale d'un dispositif d'évaluation combinant obligatoirement auto-évaluation et évaluation externe par un organisme tiers, sous l'égide de l'administration (DACS, DSS et/ou DGCS).

5. Poursuivre les expérimentations sur le recours à la médiation

Le développement accru du recours à la médiation familiale présenterait un double intérêt :

- ◆ Au moment de la séparation, il faciliterait les accords amiables sur la fixation du montant de la pension alimentaire, ce qui est encore une voie plus sûre pour en assurer la pérennité ;
- ◆ Pendant la durée au cours de laquelle la pension est servie, il permettrait de lisser les accidents de parcours dans son versement et de faciliter un ajustement consensuel de son montant.

Pour ce faire, il convient toutefois de disposer des outils plus fiables sur l'évaluation de son efficacité et d'autre part, de dégager des ressources raisonnables pour la financer (cf. *supra*, proposition 1).

En termes d'activité, la CNAF estime qu'un ETP de médiateur familial assure 50 mesures (comportant plusieurs séances) et 320 entretiens. Le coût moyen annuel d'un ETP de médiateur familial s'élève à environ 90 000€. Le coût d'une mesure de médiation familiale est donc estimé à 1800 euros.

Annexe VI

Il pourrait être envisagé de rendre obligatoire la tentative de médiation préalable dans le cadre des conditions fixées par l'expérimentation d'Arras et Bordeaux (saisine du juge en révision de ses décisions sur l'autorité parentale et la pension alimentaire).

Dans le cadre des échanges avec la mission, la CNAF a fourni les paramètres suivants à prendre en compte sur lesquels la mission a ensuite effectué une simulation:

- ◆ le montant maximum de la prestation de service versée par la CNAF pour un ETP de médiateur familial : 62 414€ ;
- ◆ l'activité attendue pour 1 ETP est de 65 mesures annuelles (en relevant le niveau d'activité actuel qui atteint 50 mesures) ;
- ◆ un taux de recours à 50% pour l'entretien d'information, soit le doublement du taux de recours aux entretiens d'information individuels constaté dans l'expérimentation d'Arras et de Bordeaux (23,65%) sachant que, l'expérimentation n'a pas permis une information de tous les parents de par sa courte durée (un an) ;
- ◆ Taux d'engagement en médiation familiale : l'expérimentation porte à 17% le taux d'engagement dans une mesure de médiation familiale.

En partant, pour les TMPO, des 116 000 demandes annuelles de modification devant le juge (divorce et hors divorce), et en appliquant respectivement un taux de recours aux entretiens préalables de 23,65% constaté dans l'expérimentation et un taux plus ambitieux de 50%, on obtient :

- Hypothèse basse (extrapolation de l'expérimentation), 27 434 entretiens et 4 663 mesures de médiation ;
- Hypothèse haute (objectif 50% d'entretiens), 58 000 entretiens et 9860 médiations.

En faisant l'hypothèse qu'un ETP assure 65 mesures de médiation familiale, les effectifs nécessaires sont :

- Dans l'hypothèse basse, 71,7 ETP, soit un coût de 4,47 M€
- Dans l'hypothèse haute, 148,3 ETP, soit un coût de 9,25 M€

Ces coûts seraient financés par le FNAS⁵.

Le coût d'une telle mesure et surtout la nécessité de mobiliser rapidement entre 70 et 150 ETP rend cette option peu crédible à court terme. La mise en place d'une expérimentation dans dix départements pourrait constituer une étape intermédiaire ; afin de bien mesurer ses effets et en prenant le temps de mettre en place une évaluation objective, cette expérimentation pourrait durer trois ans.

⁵ Doté de 5 milliards €, ce fonds géré par la branche Famille finance notamment les actions de soutien à la parentalité qui ne représentent toutefois que 7% de son enveloppe. Selon le rapport IGF-IGAS d'octobre 2015, sa sous-exécution est insuffisante et aurait dû atteindre 500 millions € en 2017 au lieu de se situer entre - 380 et - 490 M€.

Annexe VI

Ces estimations reposent sur la généralisation de la tentative de médiation familiale obligatoire, et pas sur la double convocation (l'une, à un entretien d'information préalable, l'autre, à l'audience devant le juge). Or, la double convocation, couplée à un développement de l'offre de services sur la médiation, est également une option intéressante dans l'optique d'accroître l'information sur l'outil de la médiation familiale. Le risque de demeurer à un taux relativement bas de recours à ces entretiens dans le cadre de la double convocation peut être minoré si la mesure fait naturellement l'objet, à la fois dans le cadre de la nouvelle offre de service de la branche famille et dans le cadre de sa politique de communication, d'un effort particulier supplémentaire. Dans ce cas, on cherche à favoriser le développement de la médiation dans toutes les situations hors divorce qui n'exige pas obligatoirement une saisine du juge. La TMPO est plutôt quant à elle destinée aux demandes de révision de pensions ou d'exercice de l'autorité parentale et s'apparente à une mesure d'avant-dire droit.

Toutefois, le coût alternatif d'un doublement, par exemple, du nombre d'entretiens préalables actuels (25 000 débouchant sur 8 500 mesures en 2014) dans le cadre des médiations judiciaires n'est pas à négliger ; 25 000 entretiens préalables et 8 500 mesures de médiation de plus représenteraient en effet un effort supplémentaire de 96,25 ETP et un coût de 6 M€.

Dans les deux cas, compte tenu de l'impact financier, avant de généraliser ces dispositifs de médiation familiale, il convient de poursuivre les expérimentations et de les évaluer.

Proposition n° 2 : mettre en place après expérimentation deux voies distinctes de développement de la médiation familiale :

- ◆ **l'une, fondée sur le système de la double convocation, dans les situations portant à titre principal sur l'enfant (exercice de l'autorité parentale et contribution financière pour l'enfant) ;**
- ◆ **l'autre de tentative de médiation préalable obligatoire dans les cas de demandes de révision de décisions judiciaires ou comme mesures d'avant dire droit.**

Ce développement de la médiation judiciaire gagnerait à s'accompagner d'une réflexion commune du ministère de la justice et du ministère de la famille en vue de clarifier les positionnements institutionnels et les voies de financement tout en favorisant un partage équitable de la montée en puissance de la médiation familiale.

Ces expérimentations pourraient être conduites dans dix départements en fonction de la réalisation des objectifs de gestion du FNAS par la CNAF.

A l'issue de ces expérimentations, l'évaluation qui en serait faite pourrait servir de base de discussion pour une éventuelle prise en compte par le FNAS, dans le cadre de la prochaine COG.

6. La médiation familiale comme outil d'aide à la coparentalité

Les membres du Comité national de soutien à la parentalité (CNSP) ont adopté en 2011 la définition suivante de la parentalité : *« C'est un processus qui conjugue les différentes dimensions de la fonction parentale, matérielle, psychologique, morale, culturelle, sociale. Elle qualifie le lien entre un adulte et un enfant, quelle que soit la structure familiale dans laquelle il s'inscrit, dans le but d'assurer le soin, le développement et l'éducation de l'enfant. Cette relation adulte/enfant suppose un ensemble de fonctions, de droits et d'obligations (morales, matérielles, juridiques, éducatives, culturelles) exercés dans l'intérêt supérieur de l'enfant en vertu d'un lien prévu par le droit ».*

Annexe VI

Le lien a été fait à plusieurs reprises au cours des travaux du groupe de travail constitué en 2014 sur le sujet de la coparentalité⁶, entre les difficultés à exercer la coparentalité après la séparation, et la répartition extrêmement différenciée des tâches éducatives au sein du couple. Au-delà du principe juridique de l'autorité parentale et dans le contexte actuel de transformation des structures familiales, la coparentalité renvoie au principe fondateur de coresponsabilité parentale dans l'éducation de l'enfant, quels que soient les aléas de la vie conjugale et familiale.

Le groupe de travail sur la coparentalité a ainsi formulé, entre autres propositions, celle de : « *renforcer l'accompagnement des parents pour permettre une meilleure coparentalité et prévenir les conflits* » ce qui passe à ses yeux aussi par un développement de la médiation familiale comme processus de construction ou de reconstruction du lien familial dans les situations de rupture.

La médiation familiale fait ainsi partie intégrante du soutien à la parentalité, elle relève de l'offre de service - définissant un véritable parcours « séparation » - mise en place par la branche famille dans le cadre de la politique familiale qu'elle porte.

Il relève de la responsabilité des parents en tant que parents d'engager librement une médiation et du rôle du juge de trancher le litige persistant en incitant, au besoin, les parties, à régler leur conflit par le recours à la médiation.

L'objectif principal recherché par les différents acteurs (CAF, JAF) reste bien de favoriser le recours à la médiation spontanée, de nature à accroître les chances d'exercice d'une coparentalité apaisée dans le cadre d'une séparation

Proposition n° 3 : encourager le développement la médiation au sein de l'offre de services de la branche famille en matière de séparations, en vue de favoriser les arrangements souples et personnalisés entre parents sur les questions relatives à l'enfant, tant juridiques (garde) que financières (PF et CEEE).

⁶ Rapport sur les réflexions du groupe de travail sur la coparentalité, « *Comment assurer le respect de la coparentalité entre parents séparés* » janvier 2014

ANNEXE VII

Les procédures de recouvrement des pensions alimentaires par la direction générale des finances publiques

SOMMAIRE

| | |
|---|---------------|
| 1. LA PROCEDURE DE RECOUVREMENT OUVERTE AUX PARTICULIERS..... | - 1 - |
| 1.1. Bases juridiques et conditions d'ouverture | - 1 - |
| 1.2. Mise en œuvre de la procédure | - 1 - |
| 1.3. Propositions | - 3 - |
| 2. LA PROCEDURE DE RECOUVREMENT OUVERTE AUX ORGANISMES DEBITEURS DE PRESTATIONS FAMILIALES..... | - 3 - |
| 2.1. Bases juridiques et conditions d'ouverture | - 3 - |
| 2.1.1. <i>Procédure prévue par le code de la sécurité sociale.....</i> | <i>- 3 -</i> |
| 2.1.2. <i>Procédure prévue par l'article 15 de la loi n° 80-1055 du 23 décembre 1980 de finances rectificative pour 1980.....</i> | <i>- 4 -</i> |
| 2.2. Mise en œuvre de la procédure | - 4 - |
| 2.3. Propositions | - 8 - |
| 3. L'ORGANISATION DU RECOUVREMENT PUBLIC DES PENSIONS ALIMENTAIRES AU SEIN DE LA DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES | - 9 - |
| 3.1. Le circuit de recouvrement..... | - 9 - |
| 3.2. Les difficultés de mises en œuvre de la procédure | - 9 - |
| 3.2.1. <i>L'absence de spécialisation des agents chargés du recouvrement.....</i> | <i>- 9 -</i> |
| 3.2.2. <i>Les comptables publics de l'administration fiscale ne disposent pas de leviers pour recouvrer à l'étranger les créances alimentaires.....</i> | <i>- 10 -</i> |
| 3.2.3. <i>Difficultés liées à la prescription de l'action en recouvrement</i> | <i>- 10 -</i> |

1. La procédure de recouvrement ouverte aux particuliers

1.1. Bases juridiques et conditions d'ouverture

La loi n°75-618 du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires ouvre, pour tout créancier d'une pension alimentaire fixée par une décision de justice, la possibilité de solliciter le recouvrement de cette pension par le réseau des comptables publics à condition d'avoir au préalable eu recours sans succès à une voie d'exécution de droit privé.

Pour que sa demande de recouvrement public soit admise, le créancier doit justifier :

- ◆ d'une pension alimentaire fixée par une décision judiciaire devenue exécutoire ;
- ◆ de l'échec total ou partiel d'une procédure de recouvrement sur la base des voies d'exécution de droit privée, en produisant à l'appui de sa demande une attestation du secrétaire-greffier de la juridiction compétente ou d'un huissier de justice.

La demande est valable pour le recouvrement des termes à échoir et des termes échus au cours des six mois précédents. Elle est adressée par le créancier au procureur de la République près le tribunal de grande instance (TGI) dans le ressort duquel se trouve son domicile. Le créancier doit lui fournir tous les renseignements qu'il a en sa possession relatifs au débiteur (identité, adresse, profession, nom et adresse de son employeur, patrimoine). Celui-ci établit un état exécutoire à l'encontre du débiteur de la pension alimentaire précisant le montant des termes échus ou à échoir et transmet cet état exécutoire à un pôle Chorus pour émission du titre. Le titre émis est alors pris en charge en comptabilité par le comptable public assignataire, puis intégré dans l'application de gestion du recouvrement (REP) de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Le recouvrement est ensuite exécuté par le comptable du lieu de résidence du débiteur. Le montant des sommes est majoré de 10 % au profit du Trésor au titre de frais de recouvrement.

Le débiteur peut contester la procédure par voie de référé auprès du président du TGI. S'il s'acquitte des arriérés de la créance et verse durant 12 mois consécutifs le montant des termes courants de la pension à la caisse du comptable public, il peut demander de remettre à l'avenir directement la pension entre les mains du créancier.

1.2. Mise en œuvre de la procédure

La procédure de recouvrement public des pensions alimentaires ouverte aux créanciers est peu mise en œuvre. En 2015, seuls 77 titres étaient pris en charge au titre de cette procédure, pour un montant total d'impayés de 460 K€. En moyenne en 2015, les créances prises en charge s'élevaient à 5 969,77 €¹ par créancier, soit l'équivalent de 35 mois d'impayés pour un créancier médian de pension alimentaire ayant un enfant à charge².

¹ Ce montant tient compte des termes échus au cours des six mois précédents la demande ainsi que du montant des termes qui continuent à échoir au cours de la mise en œuvre de la procédure ; il est également majoré des frais de recouvrement au profit du Trésor.

² D'après le ministère de la Justice, le montant médian des pensions alimentaires s'établissant à 170 € par enfant (*Infostat Justice* n°128).

Annexe VII

Le taux de recouvrement correspond ici aux sommes recouvrées à la date de l'extraction sur les créances prises en charge au titre d'une année. En mai 2016, le taux de recouvrement s'élevait à 6,10 % pour les créances prises en charge en 2015 et à 18,56 % pour les créances prises en charge en 2014. A cette même date, le montant moyen recouvré par créance s'élevait à 364,18 € pour les créances prises en charge en 2015 et à 1 277,62 € pour les créances prises en charge en 2014. Les données extraites ne permettent pas une analyse comparative des sommes recouvrées et des taux de recouvrement entre les années 2014 et 2015 puisque les créances n'ont pas la même maturité à la date de l'extraction.

La procédure est utilisée de manière marginale et inégale sur le territoire : aucune créance de ce type n'avait été prise en charge au cours des années 2014, 2015 ou 2016 dans 51 départements ; au sein des 50 départements dans lesquels une créance avait été prise en charge, il s'agissait de 1 à 5 titres émis et 23 DDFIP n'avaient rien recouvré sur cette même période. Seules 27 DDFIP avaient recouvré une partie des créances prise en charge, avec une efficacité variable et compte tenu du faible nombre de dossiers, très dépendantes des cas particuliers. A titre d'exemple, le taux de recouvrement à Paris s'élevait en 2015 à 0,96%, contre 63,44 % dans le Var et 62,50 % en Seine-et-Marne.

Tableau 1 : Recouvrement des impayés de pensions alimentaires sur saisine du parent créancier (extraction mai 2016)

| Année | Nombre de titres pris en charge | Montant total des créances (en euros) | Montant moyen des créances (en euros) | Montant total recouvré (en euros) | Montant moyen recouvré par créance (en euros) | Taux de recouvrement ³ (en %) |
|------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|---|--|
| 2014 | 60 | 412 947,17 | 6 882,45 | 76 656,97 | 1 277,62 | 18,56 |
| 2015 | 77 | 459 672,01 | 5 969,77 | 28 041,81 | 364,18 | 6,10 |
| Evolution (en %) | + 28,33 | + 11,31 | - 13,26 | N.A. | N.A. | N.A. |

Source : Direction générale des finances publiques, mission.

Tableau 2 : Prise en charge pour recouvrement des créances alimentaires dans les directions départementales des finances publiques en 2014, 2015 ou 2016

| | Nombre de DDFIP | % |
|---|-----------------|-------|
| Nombre de DDFIP ayant pris en charge une créance à recouvrer | 50 | 49,50 |
| <i>dont nombre ayant recouvré une partie de la créance</i> | 27 | 26,73 |
| <i>dont nombre n'ayant rien recouvré</i> | 23 | 22,77 |
| Nombre de DDFIP n'ayant pris en charge aucune créance à recouvrer | 51 | 50,50 |

Source : Direction générale des finances publiques, mission.

³ Sommes recouvrées à la date de l'extraction sur les créances prises en charge au titre d'une année.

1.3. Propositions

Cette procédure est peu lisible et difficilement actionnable pour les particuliers. A titre d'illustration, au sein d'un TGI dans lequel la mission s'est rendue, seules trois demandes avaient été adressées au procureur de la République au cours de l'année écoulée, dont aucune ne contenait les pièces nécessaires pour que le parquet puisse rendre exécutoire l'état de perception et le transmettre à la DDFIP. Ces trois procédures avaient été classées en l'absence de réponse du particulier à la demande de pièces complémentaires de la part du greffe⁴. Il existe en outre un risque d'interférence de différentes procédures de recouvrement lorsque le créancier a, en parallèle, sollicité l'aide au recouvrement d'un organisme débiteur de prestations familiales et actionné une procédure de recouvrement public. Le circuit de transmission de l'état des créances au pôle Chorus pour prise en charge par le comptable assignataire de la DGFIP est peu connu des parquets.

Compte tenu de ces difficultés de mise en œuvre et du caractère marginal de cette procédure, la mission recommande de la supprimer. Celle-ci n'ayant qu'un caractère subsidiaire, d'autres procédures de recouvrement des pensions alimentaires restent ouvertes aux particuliers, notamment les voies d'exécution de droit privé et l'aide au recouvrement des organismes débiteurs de prestations familiales (ODPF)⁵. La suppression de l'accès pour les particuliers au recouvrement par le Trésor public aurait pour corollaire l'assouplissement des conditions d'accès au recouvrement par les ODPF pour les particuliers remis en couple.

Proposition n° 1 : supprimer la procédure de recouvrement public ouverte directement aux particuliers. La procédure de recouvrement public serait alors réservée aux organismes débiteurs de prestations familiales subrogés dans les droits du créancier.

2. La procédure de recouvrement ouverte aux organismes débiteurs de prestations familiales

2.1. Bases juridiques et conditions d'ouverture

Deux bases juridiques distinctes ouvrent la possibilité aux organismes débiteurs de prestations familiales de recourir au recouvrement par le réseau du Trésor public.

2.1.1. Procédure prévue par le code de la sécurité sociale

Aux termes de l'article L. 581-10 du code de la sécurité sociale, les organismes débiteurs de prestations familiales peuvent confier aux comptables publics le recouvrement sur le débiteur d'aliment des avances sur pension alimentaires qu'ils auraient consentie et des créances alimentaires dont ils auraient pris en charge le recouvrement.

⁴ Afin de rendre exécutoire l'état des sommes à recouvrer le greffe du parquet exige notamment un certificat de non appel, une preuve qu'une voie d'exécution privée a été engagée et n'a pas abouti, et une attestation de la caisse d'allocations familiales certifiant que celle-ci n'est pas subrogée dans les droits du créancier pour le recouvrement de la pension alimentaire.

⁵ La loi n° 75 618 du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires ouvre le bénéfice du recouvrement par le Trésor public au créancier non seulement d'une pension alimentaire due à un enfant mais également d'une pension alimentaire due au titre du devoir de secours entre époux ou d'une rente viagère due au titre de la prestation compensatoire dans le cadre d'un divorce ou encore au bénéficiaire de subsides (versement par le père à un enfant qu'il n'a pas reconnu). Ces trois derniers cas ne sont pas couverts par l'aide au recouvrement offerte par les ODPF, sauf dans l'hypothèse où le créancier est déjà bénéficiaire de l'aide au recouvrement pour une pension alimentaire due à un enfant, mais les créanciers conserveraient en toute hypothèse le bénéfice des voies d'exécution de droit privé pour recouvrer ce type de créance.

Annexe VII

Le directeur de l'organisme débiteur de prestations familiales établit et certifie l'état des sommes à recouvrer et l'adresse au représentant de l'État dans le département. Celui-ci rend cet état exécutoire et le transmet à un pôle Chorus pour émission du titre.

Le recouvrement est alors poursuivi selon les procédures et dans les mêmes conditions que s'agissant de la procédure ouverte aux particuliers par la loi n° 75-618 du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires (cf. partie 1.1).

2.1.2. Procédure prévue par l'article 15 de la loi n° 80-1055 du 23 décembre 1980 de finances rectificative pour 1980

L'article 15 de la loi n° 80-1055 du 23 décembre 1980 de finances rectificative pour 1980 ouvre également la possibilité pour les organismes débiteurs de prestations familiales de confier aux comptables publics compétents le recouvrement sur le débiteur d'aliments des avances sur pensions alimentaires qu'elles ont consenties.

Cette disposition législative, toujours en vigueur, a le même objet que l'article L. 581-10 du code de la sécurité sociale. La mission recommande de l'abroger⁶.

Pourtant, elle prévoit une procédure différente puisque l'état des sommes à recouvrer établi par l'organisme est rendu exécutoire non pas par le représentant de l'État dans le département mais par le procureur de la République. Cette procédure ne semble pas être appliquée par les ODPF puisque lors de ces déplacements la mission n'a pas eu connaissance de transmission de l'état des sommes à recouvrer au procureur de la République, les caisses visitées lui ayant indiqué transmettre uniquement cet état aux préfetures.

Proposition n° 2: abroger l'article 15 de la loi n° 80-1055 du 23 décembre 1980 de finances rectificative pour 1980, redondant avec l'article L. 581-10 du code de la sécurité sociale.

2.2. Mise en œuvre de la procédure

La procédure de recouvrement public mise en œuvre à l'initiative des organismes débiteurs de prestations familiales est davantage mise en œuvre que le recouvrement ouvert aux particuliers. En 2015, 2 374 titres avaient été pris en charge par la DGFIP, pour un montant total de 9,5 M€. En moyenne en 2015, les créances prises en charge s'élevaient à 3 990,59 €⁷, soit l'équivalent de plus de 23 mois d'impayés pour un créancier médian de pension alimentaire ayant un enfant à charge⁸.

⁶ Au surplus, la version consolidée de cet article 15 sur le site legifrance.gouv.fr ne correspond pas à la version qui devrait être en vigueur puisqu'il ne tient pas compte des modifications apportées par la loi n° 84-1171 du 22 décembre 1984 relative à l'intervention des organismes débiteurs des prestations familiales pour le recouvrement des créances alimentaires impayées. Le II de l'article 6 de cette loi prévoit en effet que les mots « *caisses d'allocation familiales* » soient remplacés par ceux « *d'organismes débiteur de prestations familiales* » et surtout que l'état des sommes à recouvrer soit transmis au représentant de l'État dans le département et non au procureur de la République. Ces modifications n'apparaissent pas dans la version de l'article publiée sur le site legifrance.gouv.fr.

⁷ Ce montant tient compte des termes échus au cours des six mois précédents la demande ainsi que du montant des termes qui continuent à échoir au cours de la mise en œuvre de la procédure ; il est également majoré des frais de recouvrement au profit du Trésor.

⁸ D'après le ministère de la Justice, le montant médian des pensions alimentaires s'établissant à 170 € par enfant (Infostat justice n°128).

Annexe VII

Le taux de recouvrement correspond ici aux sommes recouvrées à la date de l'extraction sur les créances prises en charge au titre d'une année. En mai 2016, le taux de recouvrement s'élevait à 4,8 % pour les créances prises en charge au titre de l'année 2015, contre 10,4 pour les créances prises en charge au titre de l'année 2014. A cette même date, le montant moyen recouvré par créance s'élevait à 193,21 € pour les créances prises en charge 2015 contre 412,21 € pour les créances prises en charge en 2014.

Le faible taux de recouvrement peut s'expliquer par le fait que les organismes débiteurs de prestations familiales effectuent eux-mêmes le recouvrement des créances les plus facilement recouvrables, par le biais notamment de la procédure de paiement direct⁹. En conséquence, les dossiers transmis pour recouvrement par la DGFIP sont des dossiers plus complexes, notamment les dossiers des travailleurs indépendants et autoentrepreneurs¹⁰.

La procédure est mise en œuvre sur tout le territoire, avec en moyenne, en 2015, 23 créances prises en charge par département. Toutefois, l'appropriation de ces procédures par les organismes débiteurs de prestations familiales et le réseau de la direction générale des finances publiques est variable : alors que la DDFIP de l'Hérault avait pris en charge 218 créances en 2015, notamment car des liens spécifiques ont été noués entre la CAF et la DDFIP de l'Hérault, le département de Paris n'en avait pris en charge que 30. Le taux de recouvrement est également variable.

Tableau 3 : recouvrement des impayés de pensions alimentaires sur saisine des organismes débiteurs de prestations familiales (extraction mai 2016)

| Année | Nombre de titres pris en charge | Montant total des créances (en euros) | Montant moyen des créances (en euros) | Montant total recouvré (en euros) | Montant moyen recouvré par créance (en euros) | Taux de recouvrement ¹¹ (en %) |
|-------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|---|---|
| 2014 | 2 491 | 9 866 965,59 | 3 961,05 | 1 026 815,16 | 412,21 | 10,41 |
| 2015 | 2 374 | 9 473 652,83 | 3 990,59 | 458 684,80 | 193,21 | 4,84 |
| Evolution (en %) | - 4,70 | - 3,99 | + 0,75 | N.A. | N.A. | N.A. |

Source : Direction générale des finances publiques, mission.

⁹ Paiement direct de la pension alimentaire due au parent créancier par un tiers débiteur de fonds (employeur, organisme bancaire, Pôle Emploi), à la demande des ODPF.

¹⁰ En effet, en l'absence d'employeurs, ces débiteurs peuvent plus facilement échapper aux procédures de paiement direct. L'ODPF met en place une procédure de paiement direct sur leur compte mais rien n'empêche le débiteur de clôturer son compte en banque pour échapper à la mesure, et ouvrir un autre compte dans une banque concurrente. L'ODPF doit alors reprendre une nouvelle procédure de paiement direct auprès d'un second tiers détenteur.

¹¹ Taux de recouvrement = montant recouvré / montant pris en charge

Annexe VII

Tableau 4 : recouvrement des créances alimentaires par les DDFIP en 2015

| Département | Nombre de titre | Montant des créances (en euros) | Montant recouvré (en euros) | Taux de recouvrement (en %) |
|-------------------------|------------------------|--|------------------------------------|------------------------------------|
| Ain | 21 | 84 818,22 | 768,98 | 0,91% |
| Aisne | 25 | 140 035,62 | 18 210,51 | 13,00% |
| Allier | 7 | 37 033,82 | 482,03 | 1,30% |
| Alpes-de-Haute-Provence | 6 | 38 478,61 | 902,29 | 2,34% |
| Hautes-Alpes | 1 | 10 814,89 | - | - |
| Alpes-Maritimes | 74 | 364 761,42 | 14 138,13 | 3,88% |
| Ardèche | 8 | 44 501,00 | 247,87 | 0,56% |
| Ardennes | 5 | 19 269,38 | 4 703,75 | 24,41% |
| Ariège | 13 | 63 378,53 | 8 454,46 | 13,34% |
| Aube | 11 | 18 175,08 | - | - |
| Aude | 56 | 120 214,05 | 8 516,85 | 7,08% |
| Aveyron | 52 | 128 735,38 | 16 987,83 | 13,20% |
| Bouches-du-Rhône | 41 | 120 796,06 | 4 106,42 | 3,40 |
| Calvados | 77 | 148 955,23 | 12 988,47 | 8,72 |
| Cantal | 6 | 18 001,23 | - | - |
| Charente | 1 | 1 535,25 | - | - |
| Charente-Maritime | 11 | 59 304,16 | 1 329,78 | 2,24 |
| Cher | 7 | 24 827,20 | 8 411,68 | 33,88 |
| Corrèze | 4 | 18 371,68 | - | - |
| Côte-d'Or | 12 | 15 552,90 | 5 216,50 | 33,54 |
| Cotes-d'Armor | 41 | 212 615,33 | 7 075,52 | 3,33 |
| Creuse | 2 | 4 014,29 | 1 733,58 | 43,19 |
| Dordogne | 7 | 5 837,61 | 1 128,92 | 19,34 |
| Doubs | 56 | 202 807,01 | 15 084,01 | 7,44 |
| Drome | 9 | 24 368,02 | - | - |
| Eure | 27 | 80 646,94 | 3 370,22 | 4,18 |
| Eure-et-Loir | 8 | 37 109,71 | - | - |
| Finistère | 18 | 91 763,44 | 1 532,88 | 1,67 |
| Corse-du-Sud | 12 | 68 340,39 | - | - |
| Haute-Corse | 5 | 28 015,41 | 3 221,65 | 11,50 |
| Gard | 30 | 136 886,22 | 3 514,59 | 2,57 |
| Haute-Garonne | 74 | 275 410,84 | 15 595,88 | 5,66 |
| Gers | 9 | 22 525,53 | 41,09 | 0,18 |
| Gironde | 27 | 53 808,89 | 2 226,19 | 4,14 |
| Hérault | 218 | 789 473,66 | 37 611,19 | 4,76 |
| Ille-et-Vilaine | 14 | 63 680,93 | 7 892,09 | 12,39 |
| Indre | 4 | 5 982,25 | 772,32 | 12,91 |
| Indre-et-Loire | 12 | 46 909,81 | 324,99 | 0,69 |
| Isère | 50 | 210 482,29 | 6 508,89 | 3,09 |
| Jura | 7 | 21 968,76 | - | - |
| Landes | 4 | 4 236,33 | - | - |
| Loir-et-Cher | 9 | 32 621,21 | 601,60 | 1,84 |
| Loire | 60 | 380 806,97 | 17 801,85 | 4,67 |
| Haute-Loire | 8 | 32 681,47 | 3 007,70 | 9,20 |
| Loire-Atlantique | 31 | 97 373,07 | 8 395,98 | 8,62 |
| Loiret | 13 | 30 421,21 | - | - |
| Lot | 4 | 5 438,46 | 290,94 | 5,35 |
| Lot-et-Garonne | 5 | 7 690,03 | 1 055,02 | 13,72 |
| Lozère | 2 | 7 142,08 | 5 972,67 | 83,63 |
| Maine-et-Loire | 11 | 68 551,38 | 4 943,86 | 7,21 |
| Manche | 30 | 98 762,04 | 1 243,28 | 1,26 |

Annexe VII

| Département | Nombre de titre | Montant des créances (en euros) | Montant recouvré (en euros) | Taux de recouvrement (en %) |
|----------------------|------------------------|--|------------------------------------|------------------------------------|
| Marne | 8 | 75 017,78 | 2 551,96 | 3,40 |
| Haute-Marne | 5 | 15 628,83 | 3 549,90 | 22,71 |
| Mayenne | 5 | 23 973,69 | 400,00 | 1,67 |
| Meurthe-et-Moselle | 14 | 103 508,80 | 182,49 | 0,18 |
| Meuse | 1 | 18 938,73 | - | - |
| Morbihan | 15 | 41 182,00 | 3 187,10 | 7,74 |
| Moselle | 22 | 107 637,06 | 4 128,23 | 3,84 |
| Nièvre | 3 | 20 860,12 | 40,00 | 0,19 |
| Nord | 93 | 561 061,95 | 23 864,41 | 4,25 |
| Oise | 30 | 166 172,74 | 10 714,66 | 6,45 |
| Orne | 21 | 53 461,21 | 1 271,79 | 2,38 |
| Pas-de-Calais | 20 | 70 268,62 | 3 975,00 | 5,66 |
| Puy-de-Dôme | 33 | 139 139,19 | 12 525,98 | 9,00 |
| Pyrénées-Atlantiques | 15 | 31 004,95 | 299,81 | 0,97 |
| Hautes-Pyrénées | 102 | 161 168,13 | 11 142,41 | 6,91 |
| Pyrénées-Orientales | 34 | 98 841,68 | 6 854,10 | 6,93 |
| Bas-Rhin | 23 | 111 905,33 | 850,58 | 0,76 |
| Haut-Rhin | 9 | 36 638,21 | 1 841,05 | 5,02 |
| Rhône | 32 | 132 917,75 | 3 220,29 | 2,42 |
| Haute-Saône | 20 | 93 040,86 | 4 447,02 | 4,78 |
| Saône-et-Loire | 26 | 98 046,84 | 6 816,20 | 6,95 |
| Sarthe | 17 | 56 319,38 | - | - |
| Savoie | 13 | 59 146,70 | - | - |
| Haute-Savoie | 28 | 116 461,30 | 14 323,38 | 12,30 |
| Paris | 30 | 159 227,47 | 5 147,59 | 3,23 |
| Seine-Maritime | 17 | 71 932,18 | 3 355,87 | 4,67 |
| Seine-et-Marne | 19 | 89 298,47 | 170,00 | 0,19 |
| Yvelines | 29 | 148 397,30 | 7 884,94 | 5,31 |
| Deux-Sèvres | 4 | 7 029,00 | - | - |
| Somme | 4 | 14 053,02 | 5 633,92 | 40,09 |
| Tarn | 48 | 103 264,87 | 12 978,97 | 12,57 |
| Tarn-et-Garonne | 6 | 4 490,38 | 208,21 | 4,64 |
| Var | 67 | 339 103,86 | 20 641,21 | 6,09 |
| Vaucluse | 21 | 96 912,53 | 9 215,34 | 9,51 |
| Vendée | 12 | 33 139,89 | - | - |
| Vienne | 12 | 30 543,47 | 60,00 | 0,20 |
| Vosges | 1 | 5 360,14 | 300,00 | 5,60 |
| Yonne | 13 | 32 694,60 | 440,17 | 1,35 |
| territoire-Belfort | 11 | 54 198,20 | 1 200,00 | 2,21 |
| Essonne | 19 | 84 705,31 | - | - |
| Hauts-de-Seine | 19 | 97 375,99 | 3 176,36 | 3,26 |
| Seine-Saint-Denis | 25 | 120 430,14 | 6 405,65 | 5,32 |
| Val-de-Marne | 15 | 70 001,65 | 940,00 | 1,34 |
| Val-d'Oise | 24 | 99 053,11 | 1 427,74 | 1,44 |
| Guadeloupe | 52 | 316 806,36 | 184,24 | 0,06 |
| Guyane | 5 | 19 491,27 | - | - |
| Martinique | 16 | 83 176,77 | 1 550,00 | 1,86 |
| Réunion | 29 | 162 302,63 | 3 786,01 | 2,33 |
| Mayotte | 16 | 37 573,54 | - | - |
| Autres | 26 | 174 817,54 | 1 379,76 | 26,88 |
| Total | 2 374 | 9 473 652,83 | 458 684,8 | 4,84 |

Source : Direction générale des finances publiques.

2.3. Propositions

La mission recommande de clarifier l'articulation entre l'intervention du Trésor public et celle des organismes débiteurs de prestations alimentaires. Aujourd'hui, certains organismes débiteurs de prestations familiales ne recourent pas à cette procédure, qu'ils estiment peu efficace, tandis que d'autres y recourent dès lors que la procédure de paiement direct échoue ou ne peut pas être engagée, notamment en cas d'absence ou de difficulté à identifier le tiers débiteur des fonds (tiers débiteurs de sommes « liquides et exigibles » envers le débiteur de la pension, notamment employeur, organisme bancaire ou Pôle emploi).

Un recours plus systématique à la procédure de Trésor public dès lors que l'organisme débiteur de prestations familiales ne peut engager une procédure de paiement direct ou en a engagé une sans succès pourrait être encouragé en commençant par expérimenter cette option avec une ou deux CAF. Cela permettrait notamment de mesurer la charge de travail induite et la plus-value que représenterait un recouvrement par la DGFIP par rapport à un recouvrement via les ODPF. Il convient de souligner que cette procédure ne serait mise en œuvre que de manière subsidiaire, après échec d'une phase de recouvrement amiable et en cas d'échec ou d'impossibilité de mettre en œuvre le paiement direct. Il convient en effet de privilégier cette dernière procédure qui est mise en œuvre de manière autonome par les ODPF et qui permet de recouvrer 24 mois d'impayés, contre 6 mois d'impayés pour le Trésor public.

Proposition n° 3 : expérimenter dans quelques CAF le recours à la procédure de recouvrement par le Trésor public par les organismes débiteurs de prestations familiales dès lors que la procédure de paiement direct ne peut être mise en œuvre.

Les coopérations locales nouées entre DDFIP et CAF au niveau local, comme celle qui existe par exemple dans le département de l'Hérault, pourraient utilement être cadrées par une convention nationale organisant les modalités de coopération et les circuits d'échanges d'information entre services. Au sein du département de l'Hérault, cette coopération permet notamment :

- ◆ aux agents de la CAF d'accéder directement via un site Internet à l'état des créances prises en charge par la DDFIP ;
- ◆ une information de la DDFIP lorsque le débiteur ou le créancier d'aliment contacte la CAF pour l'informer de sa situation ;
- ◆ une information de la CAF lorsque la DDFIP fait constater par huissier l'état d'insolvabilité du débiteur, afin que celui-ci soit désigné comme « hors d'état » au sens de l'ASF et afin qu'en conséquence la CAF décharge le comptable du recouvrement de la créance.

Proposition n° 4 : formaliser au sein d'une convention nationale entre la caisse nationale des allocations familiales et la DGFIP les modalités de coopération et les circuits d'échanges d'informations entre services.

Cette convention préciserait notamment :

- ◆ les modalités d'information des CAF sur le recouvrement des créances prises en charge par les DDFIP ;
- ◆ les échanges d'informations sur la situation du débiteur, notamment son état d'impécuniosité ;
- ◆ les conditions dans lesquelles les créances prises en charge par la DDFIP peuvent être admise en non-valeur.

La formalisation d'une telle coopération permettrait également de faire évoluer les outils informatiques de la CAF pour automatiser la transmission des créances des CAF aux comptables publics.

3. L'organisation du recouvrement public des pensions alimentaires au sein de la direction générale des finances publiques

3.1. Le circuit de recouvrement

La procédure de recouvrement public des pensions alimentaires, qu'elle soit actionnée par un particulier ou par un organisme débiteur de prestations familiales, est prise en charge comme une recette non fiscale par le réseau de la direction générale des finances publiques.

Le titre est émis par un ordonnateur du ministère de la Justice au sein du TGI lorsque l'état des créances est rendu exécutoire par le procureur de la République ou par un ordonnateur du ministère de l'intérieur au sein de la préfecture du département lorsque l'état des créances est rendu exécutoire par le représentant de l'État dans le département. Il est initialement pris en charge par la DDFIP du comptable assignataire qui a pris en charge comptablement la créance puis transmis pour recouvrement à celle du département dans lequel réside le débiteur.

Le recouvrement s'organise en trois étapes successives :

- ◆ l'émission et l'envoi d'un titre de perception avec talon de paiement, à régler directement auprès du Trésor public avant la date limite de paiement ;
- ◆ une phase amiable de 45 jours, au terme de laquelle une lettre de rappel du montant de la créance majorée est transmise au débiteur l'invitant à régler les arriérés ;
- ◆ en l'absence de paiement, la mise en œuvre du recouvrement forcé.

Lorsqu'il est mis en œuvre, le recouvrement forcé consiste aujourd'hui principalement en la mise en œuvre d'une saisie à tiers détenteur sur le compte bancaire du débiteur. La mise en œuvre d'autres procédures de recouvrement forcé est rare. A titre d'exemple, sur l'ensemble des restes à recouvrer d'une direction régionale des finances publiques (DRFiP31) en sa qualité de comptable chargée du recouvrement des créances, six saisies ventes et une saisie rémunération avaient été mises en œuvre sur 397 créances alimentaires prises en charge entre 2003 et 2016.

3.2. Les difficultés de mises en œuvre de la procédure

3.2.1. L'absence de spécialisation des agents chargés du recouvrement

Le recouvrement public des pensions alimentaires souffre de la dispersion de la fonction. D'après le rapport de l'inspection générale sur la gestion des produits divers de l'État (juillet 2013) « *L'organisation uniformisée du recouvrement des produits divers au plan départemental se traduit par une dispersion forte des moyens consacrés par la direction générale au recouvrement des produits divers* ». Pour renforcer les performances opérationnelles, ce rapport préconisait d'engager un double processus de spécialisation et de consolidation de l'activité, en se fondant sur le constat que la proximité géographique avec les débiteurs ne constituait pas un élément prépondérant dans la performance des services.

La grande variabilité des taux de recouvrement constatés par la mission (cf. parties 1.2 et 2.2) pourrait s'expliquer, outre les caractéristiques des dossiers, par une appropriation inégale de ces procédures selon les départements. En outre, s'agissant des états rendus exécutoires et transmis par un ordonnateur du ministère de la justice, le réseau de la DGFIP fait état de difficultés à identifier les interlocuteurs et le service instructeur au sein des tribunaux de grande instance.

Annexe VII

Afin de sensibiliser son réseau et de l'inciter à améliorer le taux de recouvrement de ce type de créance, la DGFIP transmet désormais à ses services un tableau de bord précisant les indicateurs de recouvrement dans chaque département. Il conviendrait d'aller plus loin en créant un service spécialisé sur le recouvrement des pensions alimentaires, quel que soit le département de résidence du débiteur. La création de ce service rejoindrait le mouvement de regroupement de certaines ressources non fiscales au sein d'un même service, à l'image des créances spéciales du Trésor prises en charge par la direction des créances spéciales du Trésor à Châtellerault (recouvrement de sanctions, redevances ou taxes prononcées par certaines autorités administratives indépendantes).

Proposition n° 5 : regrouper la fonction de recouvrement public des pensions alimentaires au sein d'une seule direction départementale des finances publiques afin de spécialiser certains agents dans le recouvrement des pensions alimentaires. Ce service spécialisé assurerait alors la prise en charge comptable et le recouvrement de la créance. Cette direction serait en outre un interlocuteur privilégié des caisses « pivots » du régime général et du régime agricole spécialisées dans le recouvrement des pensions alimentaires.

3.2.2. Les comptables publics de l'administration fiscale ne disposent pas de leviers pour recouvrer à l'étranger les créances alimentaires

Lorsque le débiteur d'une créance alimentaire réside à l'étranger, le logiciel Chorus attribue automatiquement la créance à recouvrer à la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger, à Nantes. En effet, le critère d'attribution d'un titre au comptable compétent est l'adresse du débiteur. Ce service n'a pas de levier institutionnel pour recouvrer les créances non fiscales à l'étranger, puisque celles-ci ne sont pas couvertes par les conventions internationales d'entraide entre administrations fiscales. Cette direction n'est ainsi pas en capacité d'engager une saisie à tiers détenteur, sauf dans l'hypothèse où le débiteur résidant à l'étranger dispose d'un compte dans un établissement bancaire domicilié en France.

3.2.3. Difficultés liées à la prescription de l'action en recouvrement

La prescription de l'action en recouvrement s'agissant des créances alimentaires impayées prises en charge par le réseau de la DGFIP est une source d'incertitudes.

S'agissant des créances fiscales, le livre des procédures fiscales fixe un délai de prescription de l'action en recouvrement, qui est celui pendant lequel les comptables publics des administrations fiscales peuvent poursuivre le recouvrement forcé (article L. 274 du livre des procédures fiscales). Ce délai se distingue du délai de prescription de l'action en répétition (prescription d'assiette), qui est celui pendant lequel l'administration peut établir ou constater l'existence d'une dette fiscale. L'émission d'un titre de perception substitue une prescription de l'action en recouvrement à celle d'assiette.

S'agissant des recettes non fiscales, il n'existe pas de telle base juridique permettant de déterminer de manière univoque la prescription de l'action en recouvrement. L'émission d'un titre de perception pour une créance non fiscale ne permet ainsi pas de substituer clairement une prescription de l'action en recouvrement à une prescription d'assiette.

Annexe VII

S'agissant des indus recouverts par la DGFIP, recette non fiscale qui présente des caractéristiques communes avec les créances alimentaires impayées recouvrées pour le compte d'un créancier par la DGFIP, le Conseil d'État a retenu le délai de la prescription d'assiette, et non le délai de prescription de l'action en recouvrement, pour faire droit à la demande tendant à ce que le requérant soit déchargé de l'obligation de payer un indu d'allocation chômage qu'il avait perçu¹².

Proposition n° 6 : Clarifier le cadre juridique applicable s'agissant de la prescription de l'action en recouvrement des recettes non fiscales, et notamment des indus et des créances prises en charge par la DGFIP pour le compte de tiers. Un texte pourrait en particulier utilement préciser le point de départ d'une prescription de l'action en recouvrement et l'articulation entre la prescription de l'action en recouvrement et celle d'assiette.

¹² Conseil d'État, 7 juillet 2010, n° 328388

ANNEXE VIII

Le recouvrement des créances alimentaires lorsque le débiteur réside à l'étranger

SOMMAIRE

| | |
|--|----------|
| 1. LE NOMBRE DE PERSONNES CONCERNEES PAR LE RECOUVREMENT DES CREANCES ALIMENTAIRES A L'ETRANGER EST POTENTIELLEMENT IMPORTANT ET EN HAUSSE | 1 |
| 1.1. Le nombre de victimes d'impayés de pensions alimentaires résidant en France alors que le débiteur réside à l'étranger est potentiellement important..... | 1 |
| 1.2. Ce phénomène est d'autant plus préoccupant que le nombre de personnes potentiellement concernées par le recouvrement à l'étranger suit une tendance haussière..... | 3 |
| 2. S'IL EXISTE DES INSTRUMENTS DE COOPERATION JURIDIQUE INTERNATIONALE, LE RECOUVREMENT DES CREANCES ALIMENTAIRES A L'ETRANGER EST DIFFICILE | 5 |
| 2.1. Les textes applicables relèvent de trois instruments juridiques..... | 5 |
| 2.1.1. <i>la convention de La Haye du 23 novembre 2007 sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille.....</i> | <i>6</i> |
| 2.1.2. <i>Le règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil du 19 décembre 2008 instaure une coopération renforcée entre États membres de l'Union européenne.....</i> | <i>7</i> |
| 2.1.3. <i>Les pays non signataires d'une convention internationale.....</i> | <i>8</i> |
| 2.2. Le recouvrement implique des procédures lourdes et complexes dont le succès est dépendant des diligences des autorités centrales étrangères | 8 |
| 2.3. Le circuit de traitement des dossiers en France est perfectible..... | 1 |
| 2.3.1. <i>Le traitement des dossiers est partagé entre deux bureaux.....</i> | <i>1</i> |
| 2.3.2. <i>La gestion des dossiers pourrait être optimisée.....</i> | <i>2</i> |
| 2.3.3. <i>Le lien entre la branche famille chargée du recouvrement des créances et les bureaux responsables du recouvrement à l'étranger n'est pas toujours assuré.....</i> | <i>2</i> |
| 3. PROPOSITIONS..... | 3 |
| 3.1. Améliorer le taux de recours à l'aide au recouvrement..... | 3 |
| 3.2. Renforcer les liens entre la branche famille et le ministère des affaires étrangères pour permettre une transmission fluide et systématique des dossiers des débiteurs résidant à l'étranger..... | 4 |
| 3.3. Simplifier le circuit de traitement administratif des dossiers et assurer un suivi plus étroit et systématique..... | 4 |
| 3.4. Améliorer le recouvrement des créances à l'étranger en engageant des actions bilatérales ciblées et en étant exemplaire sur le recouvrement en France pour le compte de créanciers résidant à l'étranger..... | 5 |
| 3.4.1. <i>Engager des négociations bilatérales voire internationales.....</i> | <i>5</i> |
| 3.4.2. <i>Etre exemplaire sur le cas des débiteurs en France.....</i> | <i>6</i> |

1. Le nombre de personnes concernées par le recouvrement des créances alimentaires à l'étranger est potentiellement important et en hausse

1.1. Le nombre de victimes d'impayés de pensions alimentaires résidant en France alors que le débiteur réside à l'étranger est potentiellement important

Le nombre de victimes d'impayés de pensions alimentaires est difficile à quantifier sur le territoire national, et a fortiori à l'étranger. Il est néanmoins possible de calculer un ordre de grandeur sur la base des estimations réalisées par la mission et détaillées dans l'annexe I.

Le nombre de créanciers victimes d'impayés en France se situerait autour de 315 000 personnes (correspondant à un taux d'impayé de 35 % sur 900 000 de parents créanciers d'aliments). D'après l'INSEE, 4,54 ‰ de la population quitte chaque année le territoire national pour s'installer à l'étranger (ce taux s'élève à 16,19 ‰ pour les personnes immigrées). Le flux de débiteurs ne s'acquittant pas de la pension due à un créancier et quittant le territoire français chaque année pourrait s'élever ainsi à environ 1 430 (cf. encadré 1).

Une autre façon d'estimer ce phénomène est de s'appuyer sur les données dont disposent les caisses d'allocations familiales (CAF) dans l'application « TIERSI »¹ qui suit les débiteurs d'aliments dès lors que la CAF intervient pour recouvrer la créance alimentaire.

En se basant sur les données fournies pour neuf CAF, parmi lesquelles des CAF situées dans des départements frontaliers et d'autres situées dans des départements non frontaliers, la mission a calculé le ratio du nombre de débiteurs à l'étranger sur le nombre d'allocataires de l'allocation de soutien familial en gestion par les CAF. Parmi les 63 280 allocataires gérés par ces neuf CAF, 578 avaient une adresse à l'étranger d'après l'application « TIERSI », soit un ratio de 0,91 %. En extrapolant ce résultat pour la France entière, on peut estimer que le nombre de débiteurs à l'étranger parmi les dossiers traités par les CAF s'élève à 5745.

Ce chiffre ne représente pas l'ensemble des débiteurs à l'étranger, puisque seuls les débiteurs dont la CAF connaît l'adresse sont recensés dans « TIERSI ». En outre, de nombreux créanciers ne bénéficient pas de l'aide de la CAF pour recouvrer leur créance, notamment les créanciers remis en couple, qui représentent 45 % des créanciers d'aliments. Le nombre de débiteurs à l'étranger s'élèverait ainsi à 10 400 (5745 débiteurs pour les seuls créanciers vivant seuls, auxquels s'ajouteraient 4700 débiteurs pour les créanciers remis en couple si la proportion de débiteurs à l'étranger était la même).

¹ Cette application a pour objet de regrouper la gestion des tiers personnes physiques et morales en relation avec les organismes de la branche famille afin de fiabiliser dans une base unique ces informations.

Annexe VIII

Tableau 1 : Nombre de débiteurs à l'étranger s'agissant des dossiers traités par les caisses d'allocations familiales

| CAF | Nombre d'allocataires de l'ASF | Nombre de débiteurs résidant à l'étranger d'après l'application « TIERSI » | Ratio nombre de débiteurs à l'étranger sur nombre d'allocataire d'ASF (en %) |
|-------------------------------------|--------------------------------|--|--|
| Côtes d'Armor | 4 613 | 61 | 1,32 |
| Finistère | 7 699 | 137 | 1,78 |
| Ille-et-Vilaine | 8 186 | 137 | 1,67 |
| Morbihan | 5 668 | 130 | 2,29 |
| Hérault | 14 981 | 67 | 0,45 |
| Aude | 4 733 | 15 | 0,32 |
| Gard | 9 249 | 9 | 0,10 |
| Lozère | 406 | 0 | 0,00 |
| Pyrénées-Orientales | 7 745 | 22 | 0,28 |
| Total | 63 280 | 578 | 0,91 |
| Extrapolation France entière | 631 312 | 5745 | 0,91 |

Source : CAF de l'Hérault et CAF du Morbihan, mission.

Sur la base de ces deux estimations conservatrices, on peut estimer le taux de recours des créanciers vers les dispositifs d'aide au recouvrement des créances alimentaires à l'étranger. Sachant que le nombre de saisines effectives des autorités compétentes s'élève à moins de 300 chaque année et que le nombre de dossiers en stock s'élève à environ 2 000, le taux de non-recours est au minimum de 80 %.

Tableau 2 : Estimation du taux de non-recours

| | Nombre de débiteurs à l'étranger d'après l'estimation | Nombre de dossiers effectivement traités par les autorités françaises | Taux de non recours (en %) |
|--|---|---|----------------------------|
| Nombre de débiteurs quittant le territoire chaque année (flux) | 1 430 | 300 | 80 |
| Nombre de débiteurs résidant à l'étranger (stock) | 10 400 | 2 000 | 81 |

Source : Mission.

Annexe VIII

Encadré 1 : Estimation du nombre de débiteurs résidant à l'étranger ne s'acquittant pas de la pension alimentaire due à un créancier résidant en France

La mission estime que le nombre de créanciers victimes d'impayés et résidant en France se situerait autour de 315 000. Cette hypothèse moyenne correspond à un taux d'impayé de 35 % sur 900 000 de parents créanciers d'aliments. Le détail de ces estimations figure dans l'annexe I.

Tableau 3 : Sorties annuelles du territoire (données année 2013)

| Population | Nombre de sorties du territoire | Population quittant le territoire chaque année (en ‰) |
|------------|---------------------------------|---|
| 65 801 000 | 299 000 | 4,54 |

Source : Insee Analyses n° 22 - octobre 2015, mission.

Chaque année, 4,54 ‰ de la population française quitte le territoire pour s'installer à l'étranger. Sur les 315 000 débiteurs d'aliments ne s'acquittant pas de la pension alimentaire due, 1 430 quitteraient chaque année le territoire. Environ le même nombre de créanciers seraient ainsi confrontés au départ du débiteur à une créance alimentaire impayée.

Cette estimation part des hypothèses suivantes :

- le taux d'impayé pour les débiteurs à l'étranger est identique à celui observé pour les débiteurs en France ;
- le taux de mobilité des débiteurs d'aliments impayés est identique à celui observé pour le reste de la population.

Cette estimation comporte donc des limites méthodologiques et vise avant tout à donner un ordre de grandeur.

Source : Mission.

1.2. Ce phénomène est d'autant plus préoccupant que le nombre de personnes potentiellement concernées par le recouvrement à l'étranger suit une tendance haussière

La fréquence des litiges transfrontaliers en matière de créances alimentaires dépend du taux de mobilité géographique des personnes et du nombre de familles dont l'un des parents risquerait potentiellement de s'installer à l'étranger à la suite d'une séparation.

Le nombre de personnes potentiellement concernées par le recouvrement à l'étranger suit une tendance haussière puisque la mobilité transfrontalière a connu au cours des années récentes une augmentation importante. Le nombre de personnes résidant en France et quittant le territoire chaque année s'élevait en 2006 à 189 000 personnes, contre 299 000 en 2013, soit une augmentation de 58 %. S'agissant des personnes immigrées, l'augmentation entre 2006 et 2013 s'élève à 228 %. Sur la même période, le taux de mobilité est passé de 2,99 ‰ à 4,54 ‰, soit une augmentation de 1,55 points. En isolant les personnes immigrées, ce taux de mobilité est passé de 5,65 ‰ en 2006 à 16,19 ‰ en 2014, soit une augmentation de 10,54 points.

Annexe VIII

Tableau 4 : Nombre de personnes quittant le territoire français chaque année

| Année | Nombre de sorties du territoire (population globale) | Nombre de sorties du territoire (population immigrée) | Population quittant le territoire chaque année (en ‰) | Population immigrée quittant le territoire chaque année (en ‰) |
|--------------------------|--|---|---|--|
| 2006 | 189 000 | 29 000 | 2,99 | 5,65 |
| 2013 | 299 000 | 95 000 | 4,54 | 16,19 |
| Evolution (en % ou p.p.) | + 58 | + 228 | + 1,55 | + 10,54 |

Source : Insee Analyses n° 22 - octobre 2015, mission.

Les familles binationales sont en outre de plus en plus nombreuses. S'agissant des seuls couples mariés, le nombre de couples dont au moins l'un des conjoints est étranger connaît depuis plusieurs décennies une augmentation importante². Le nombre de couples qui se sont mariés en 2014 et dont au moins un conjoint était étranger s'élevait à 40 534, contre 26 311 en 1980, soit une augmentation de 54 %. La part des couples dont au moins l'un des conjoints était étranger parmi les couples qui se sont mariés en 2014 s'élevait à 18 %, contre 7,9 % en 1980.

Tableau 5 : Couples mariés dans l'année selon la nationalité des époux

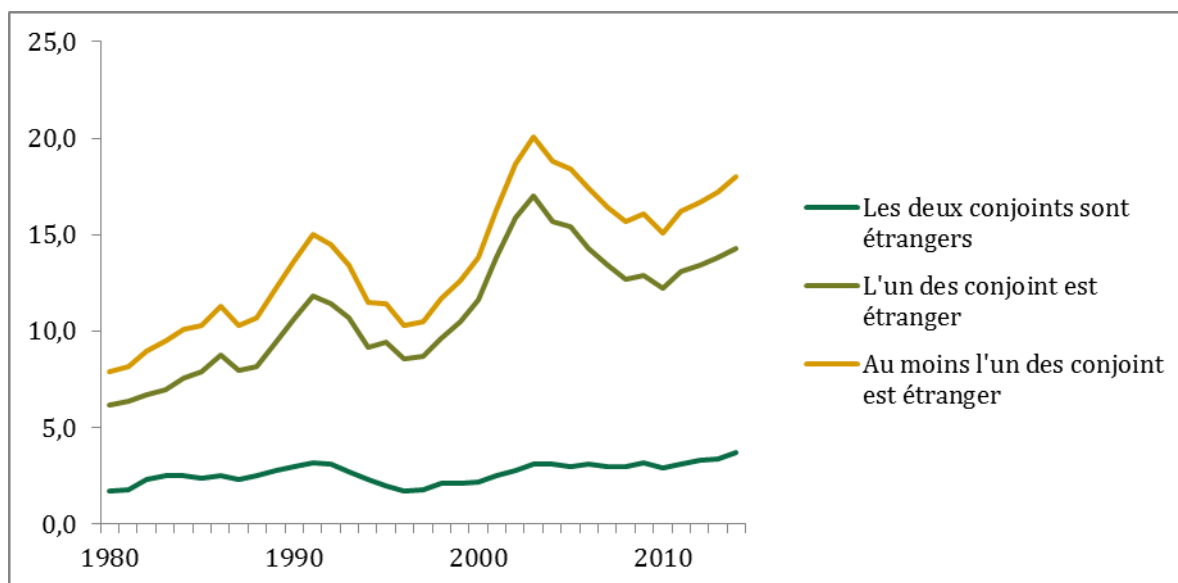
| Année | Nombre de couples total | Nombre de couples mixtes ³ (1) | Nombre de couples avec deux époux étrangers (2) | Nombre de couples dont au moins un conjoint est étranger (1) + (2) | En % du nombre de couples |
|--------------------------|-------------------------|---|---|--|---------------------------|
| 1980 | 334 377 | 20 615 | 5 696 | 26 311 | 7,9 |
| 2014 | 224 878 | 32 108 | 8 426 | 40 534 | 18,0 |
| Evolution (en % ou p.p.) | - 33 | + 56 | + 48 | + 54 | + 10,1 |

Source : Insee, « statistiques d'état civil sur les mariages en 2014, mariages selon le sexe et la nationalité des époux ».

² cf. graphique 1.

³ Couples dont un des conjoints est étranger.

Graphique 1 : Part des couples mariés dans l'année dont au moins un des conjoints est étranger (1980-2014)



Source : Insee, « statistiques d'état civil sur les mariages en 2014, mariages selon le sexe et la nationalité des époux ».

2. S'il existe des instruments de coopération juridique internationale, le recouvrement des créances alimentaires à l'étranger est difficile

2.1. Les textes applicables relèvent de trois instruments juridiques

Il existe trois instruments juridiques pour faciliter le recouvrement des créances alimentaires⁴ à l'étranger :

- ◆ la convention de New York sur le recouvrement des aliments à l'étranger du 20 juin 1956 (40 pays) ;
- ◆ la convention de La Haye du 23 novembre 2007 sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille, entré en vigueur en France le 1^{er} août 2014 (4 pays) ;
- ◆ le règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil du 19 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires, entré en vigueur en France ? en 2011.

⁴ Sont visées par cette coopération internationale les obligations alimentaires découlant d'un lien de famille, c'est-à-dire non seulement les aliments dus pas les parents à leurs enfants (contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant en droit français) mais également la contribution aux charges du mariage, les prestations compensatoires, le devoir de secours entre époux, les subsides et les aliments dus par les enfants à leurs parents ou aux autres ascendants.

Annexe VIII

Ces textes instaurent des systèmes de coopération entre autorités judiciaires ou administratives compétentes. Au sein de chaque pays est désignée une autorité centrale (AC), compétente pour s'acquitter des obligations de coopération administrative et judiciaire. Pour la France, l'autorité centrale est le ministère des affaires étrangères et du développement international. En pratique, les demandes sont traitées par le bureau chargé du recouvrement des créances alimentaires (RCA) au sein de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire. Cette autorité centrale est dite requérante lorsqu'elle sollicite la coopération d'une AC à l'étranger pour le compte d'un créancier résidant en France. Dans l'hypothèse inverse (créancier à l'étranger et débiteur en France), l'AC est dite requise.

Indépendamment de la coopération instaurée entre États, les créanciers peuvent toujours saisir directement les juridictions étrangères compétentes, sans l'intermédiaire de l'autorité centrale. La recevabilité de leur demande est alors traitée dans les conditions prévues par le droit interne de ces États. La convention de New York du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger

La convention de New York de 1956 adoptée sous l'égide des Nations Unies est la première convention instituant un système de coopération entre des autorités administratives nationales. Elle a pour objet de « *faciliter à une personne qui se trouve sur le territoire d'une des parties contractantes le recouvrement d'aliments auxquels elle prétend avoir droit de la part d'une personne qui est sous la juridiction d'une autre partie contractante* ». A cette fin, la convention instaure un réseau d'autorités dans chaque Etat partie pour traiter et transmettre les demandes. A l'appui de sa demande, le créancier doit transmettre toute décision judiciaire d'ordre alimentaire intervenue en sa faveur ou transmettre tout document en vue de l'obtention d'une décision judiciaire. L'institution du pays de résidence du débiteur doit alors « *prendre toute mesure propre à assurer le recouvrement des aliments* ». A cette fin, selon la loi de l'Etat du débiteur, la procédure peut consister soit en une procédure d'*exequatur* ou d'enregistrement de la décision judiciaire existante, soit en une nouvelle action judiciaire.

2.1.1. la convention de La Haye du 23 novembre 2007 sur le recouvrement international des aliments destinés aux enfants et à d'autres membres de la famille

Les négociations visant à l'adoption d'un nouvel instrument international pour améliorer le recouvrement des pensions alimentaires ont débuté au cours des années 1990 sous l'égide de la convention de La Haye de droit international privé. D'après le rapport explicatif de la convention de la Haye du 23 novembre 2007, ces négociations ont débuté en raison de l'« *acceptation croissante de l'idée que la Convention de New York de 1956, tout en ayant constitué un important progrès à son époque, était devenue obsolète, que la texture ouverte⁵ [sic.] de certaines de ses dispositions favorisait des interprétations et des pratiques hétérogènes et que son fonctionnement n'avait pas fait l'objet d'un suivi efficace* »⁶.

⁵ Expression utilisée par les auteurs du rapport, traduite de l'anglais « *open texture* », signifiant l'ambiguïté d'un terme qui peut avoir des significations différentes selon le contexte dans lequel il est employé.

⁶ Rapport explicatif de la convention de La Haye du 23 novembre 2007 Alegria Borrás et Jennifer Degeling édité par le bureau permanent de la conférence de La Haye de droit international privé.

Annexe VIII

D'après ce rapport, « *Les problèmes recensés allaient de l'échec complet de certains États à remplir leurs obligations conventionnelles, notamment au regard de la Convention de New York de 1956, aux différences d'interprétation et de pratiques [...]. Ces différences concernaient des questions telles que l'établissement de la paternité, la localisation du défendeur, les approches en matière d'octroi de l'aide juridique et de paiement des coûts, le statut des autorités publiques et des débiteurs d'aliments au titre de la Convention de New York de 1956, l'exécution des jugements prévoyant une indexation des aliments, l'application cumulative des Conventions et des questions de détail d'une grande importance pratique, telles que les mécanismes de transfert international de fonds.* »

La convention de La Haye de 2007 apporte notamment deux points d'amélioration par rapport à la convention de New York de 1956 :

- ♦ elle vise à faciliter la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière d'aliments, et notamment à faciliter et simplifier les procédures d'*exequatur* afin que la décision puisse être exécutée en droit interne (l'article 20 de la convention liste ainsi précisément les critères en fonction desquels une décision rendue dans un Etat doit être reconnue et exécutée dans un autre Etat, notamment lorsque le défendeur ou le créancier résidaient habituellement dans l'Etat lors de l'introduction de l'instance) ;
- ♦ elle est plus précise s'agissant des responsabilités des autorités centrales jouant le rôle d'intermédiaire entre le débiteur et le créancier⁷ ;
- ♦ par exemple, pour faciliter l'accès effectif aux procédures, l'Etat requis doit fournir une assistance juridique gratuite pour toute demande relative aux obligations alimentaires découlant d'une relation parent-enfant.

Enfin, la convention de La Haye vise à « *tirer parti des avancées technologiques et à créer un système souple et susceptible de s'adapter aux nouveaux besoins et aux opportunités offertes par les technologies et leurs évolutions* »⁸. À cet égard, la Convention invite à recourir aux transferts de fonds électroniques (article 35) et s'oriente vers l'utilisation de systèmes électroniques transfrontaliers de gestion des dossiers et de communication.

Le projet de programme i-Support vise ainsi à mettre en place un système d'information permettant la transmission électronique des documents entre autorités centrales. Ce système, développé à compter de 2015, fait l'objet d'une phase d'expérimentation dans plusieurs Etats, notamment le Brésil, l'Estonie, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et le Portugal. Il devrait être déployé en France en 2017. Le système sera accessible à tous les Etats partie à la convention qui le souhaitent à la condition qu'ils participent au financement de l'outil.

2.1.2. Le règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil du 19 décembre 2008 instaure une coopération renforcée entre États membres de l'Union européenne

En vertu du règlement, une décision rendue dans un État membre après le 18 juin 2011 est reconnue dans un autre État membre sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure (suppression de la demande d'*exequatur*). Une décision qui est exécutoire dans un État jouit de la force exécutoire dans un autre État membre sans qu'une déclaration constatant la force exécutoire soit nécessaire.

⁷ Celles-ci doivent notamment transmettre à l'autorité requérante lorsqu'elles sont autorités requises un accusé de réception de la demande et un rapport sur les démarches qui ont été ou seront entreprises pour traiter la demande. L'autorité centrale ne peut pas rejeter une demande au seul motif que des documents ou des informations supplémentaires sont nécessaires, mais doit demander à l'autorité centrale requérante de fournir ces documents ou ces informations supplémentaires.

⁸ Préambule de la convention.

Annexe VIII

Pour faire exécuter sa décision, le demandeur doit fournir aux autorités compétentes :

- ◆ une copie de la décision « réunissant les conditions nécessaires pour en établir l'authenticité »⁹ ;
- ◆ l'extrait de la décision délivré par la juridiction d'origine, au moyen d'un formulaire type, traduit le cas échéant dans la langue de l'État d'exécution de la décision (ce document standardisé vise à donner au juge de l'exécution, dans un format unique quel que soit le pays d'origine, les éléments lui permettant d'exécuter la décision) ;
- ◆ un document établissant l'état des créances.

2.1.3. Les pays non signataires d'une convention internationale

Dans le cas où le pays de résidence du débiteur n'a ratifié aucune convention avec la France en ce domaine et dès lors que le débiteur est ressortissant français, un accord amiable en vue du règlement de la pension sera tenté par l'intermédiaire du consul territorialement compétent, saisi par le service de recouvrement des créances alimentaires. Si le débiteur n'est pas ressortissant français, le bureau RCA transmettra au consul territorialement compétente le dossier, mais celui-ci conserve le choix de solliciter ou non le débiteur.

2.2. Le recouvrement implique des procédures lourdes et complexes dont le succès est dépendant des diligences des autorités centrales étrangères

La constitution du dossier de recouvrement pour transmission à l'autorité centrale du pays de résidence du débiteur constitue la première difficulté à laquelle les créanciers d'aliments sont confrontés. En effet, en dépit des instruments de coopération internationale existants, les pièces justificatives nécessaires sont parfois difficiles à obtenir.

Le tableau 6 recense les documents exigés à l'appui de la demande par les trois conventions. En sus de ces documents et selon leurs exigences de droit interne, chaque pays peut exiger des pièces spécifiques pour permettre l'exécution de la décision en droit interne. Pour l'application du règlement européen du 18 décembre 2008, des « annexes » standardisées, à faire viser par la juridiction ayant rendu la décision, visent à faciliter la coopération entre institutions judiciaires et l'exécution en standardisant les supports documentaires¹⁰.

Les créanciers d'aliments se heurtent néanmoins à des difficultés à comprendre le circuit par lequel obtenir les pièces au sein de l'institution judiciaire (il n'existe pas d'information en ligne exposant les démarches à suivre) et au manque de connaissance de la part des juridictions concernées des démarches qu'elles doivent réaliser s'agissant d'actes qui ne leur sont pas familiers.

⁹ En pratique, les autorités centrales requises exigent souvent une copie « certifiée conforme » de la décision établie par la juridiction ayant pris la décision.

¹⁰ Ces supports existant dans la même forme dans toutes les langues de l'Union, ils évitent également des frais de traduction.

Annexe VIII

Tableau 6 : pièces justificatives exigées par les instruments de coopération internationale pour obtenir l'exécution d'une décision dans un autre Etat

| | Convention de New York du 20 juin 1956 | Convention de La Haye du 23 novembre 2007 | Règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil du 19 décembre 2008 |
|---------------------------------|---|--|--|
| Pièces constitutives du dossier | <p>La demande doit être accompagnée de tous les documents pertinents et notamment, le cas échéant, d'une procuration qui autorise l'institution intermédiaire à agir au nom du créancier.</p> <p>La demande comprend en outre les renseignements suivants :</p> <p>a) les noms et prénoms, adresse, date de naissance, nationalité et profession du créancier ainsi, le cas échéant, les noms et adresses de son représentant légal ;</p> <p>b) les noms et prénoms du débiteur et, dans la mesure où le créancier en a connaissance, ses adresses successives pendant les cinq dernières années, sa date de naissance, sa nationalité et sa profession ;</p> <p>c) un exposé détaillé des motifs sur lesquels est fondée la demande, l'objet de celle-ci et tout autre renseignement pertinent touchant notamment les ressources et la situation de famille du créancier et du débiteur.</p> | <p>La demande doit comprendre :</p> <p>a) le texte complet de la décision ;</p> <p>b) un document établissant que la décision est exécutoire dans l'État d'origine ;</p> <p>c) si le défendeur n'a ni comparu, ni été représenté dans les procédures dans l'État d'origine, un document ou des documents attestant, selon le cas, que le défendeur a été dûment avisé de la procédure et a eu l'opportunité de se faire entendre ou qu'il a été dûment avisé de la décision et a eu la possibilité de la contester ou de former un appel, en fait et en droit ;</p> <p>d) si nécessaire, un document établissant le montant des arrérages et indiquant la date à laquelle le calcul a été effectué ;</p> <p>e) si nécessaire, dans le cas d'une décision prévoyant une indexation automatique, un document contenant les informations qui sont utiles à la réalisation des calculs appropriés ;</p> <p>f) si nécessaire, un document établissant dans quelle mesure le demandeur a bénéficié de l'assistance juridique gratuite dans l'État d'origine.</p> | <p>Le dossier doit comprendre :</p> <p>a) une copie de la décision réunissant les conditions nécessaires pour en établir l'authenticité ;</p> <p>b) l'extrait de la décision délivré par la juridiction d'origine au moyen du formulaire type [annexe] ;</p> <p>c) le cas échéant un document établissant l'état des arrérages et indiquant la date à laquelle le calcul a été effectué.</p> |
| Base juridique | Article 3 de la convention | Article 25 de la convention | Article 20 du règlement |

Source : Mission.

Annexe VIII

Une fois le dossier constitué, le succès du recouvrement à l'étranger est étroitement dépendant des diligences réalisées par les autorités centrales étrangères. Or le bureau RCA signale une grande inégalité des diligences effectivement entreprises par ses homologues, certains ne répondant pas ou avec plusieurs années de retard à la transmission des dossiers.

2.3. Le circuit de traitement des dossiers en France est perfectible

2.3.1. Le traitement des dossiers est partagé entre deux bureaux

Si le bureau RCA du ministère des affaires étrangères est l'autorité centrale désignée par les autorités françaises pour l'application des conventions internationales, le ministère de la justice, et notamment son bureau du droit de l'Union, du droit international privé et de l'entraide civile (Direction des affaires civiles et du sceau), conservent une compétence subsidiaire pour le traitement des dossiers des pays avec lesquels la France est liée par des accords bilatéraux.

Le bureau RCA traite environ 300 saisines annuelles et un stock d'environ 2 000 dossiers, pour 6 ETP dédiés qui gèrent également environ 5000 courriers et courriels, appels téléphoniques et participent aux rencontres bilatérales. Le ministère de la Justice a reçu, en 2015, 42 saisines et traite un stock d'environ 50 dossiers, pour environ 0,2 ETP dédiés.

Le partage de la compétence des démarches de recouvrement à l'étranger entre deux bureaux et deux ministères est source d'incompréhension pour certains créanciers et les bureaux concernés ont fait état de cas de saisine erronée et de retransmission de dossiers entre eux. En outre, la compétence du ministère de la justice deviendra encore plus résiduelle dans la mesure où les Etats-Unis, qui représentaient, en 2015, environ 50 % des saisines du bureau, sont sur le point de ratifier la convention de La Haye de 2007 et qu'en conséquence ces dossiers seront transmis au bureau RCA.

Tableau 7 : Traitement des dossiers de recouvrement à l'étranger

| Bureau responsable | Nombre de saisines annuelles | Nombre de dossiers en stock | Nombre d'ETP dédiés | Nombre moyen de dossiers en stock par ETP |
|--|------------------------------|-----------------------------|---------------------|---|
| Ministère des Affaires étrangères (bureau RCA) | 300 | 2 000 | 6 | 333 |
| Ministère de la Justice (bureau du droit de l'Union, du droit international privé et de l'entraide civile) | 42 | 50 | 0,2 ¹¹ | 250 |

Source : estimations transmises par les bureaux concernés.

¹¹ Estimation transmise par la direction des affaires civiles et du sceau

2.3.2. La gestion des dossiers pourrait être optimisée

Le bureau ne dispose pas d'outils de gestion dédiés au suivi des dossiers et les dossiers sont traités par les applications bureautiques classiques. Il n'existe en conséquence pas de suivi statistique précis des saisines ou des délais de traitement, ni numérotation des dossiers ni d'édition de courriers types pour communiquer auprès des créanciers ou des autorités centrales étrangères. Un tableau de suivi des saisines (courriers, courriels, appels, fax) reçues par le bureau RCA a été mis en place tout récemment afin d'améliorer le traitement administratif des dossiers, ce dernier est toutefois encore perfectible.

Les agents, spécialisés par zones géographiques, répondent au cas par cas aux saisines qui leurs sont adressées. 74 % des saisines arrivent par courrier et 24 % par courriel¹².

La mise en place de l'applicatif I-support permettra à terme d'améliorer le suivi et la gestion quotidienne des dossiers. Ce système, qui fonctionnerait en plusieurs langues, pourrait :

- ◆ améliorer les communications entre autorités centrales et atténuer les problèmes et les coûts de traduction ;
- ◆ permettre un suivi administratif de l'ensemble des dossiers ;
- ◆ à terme, il pourrait permettre d'envoyer et de recevoir des communications et des demandes électroniques sécurisées en application de la convention.

2.3.3. Le lien entre la branche famille chargée du recouvrement des créances et les bureaux responsables du recouvrement à l'étranger n'est pas toujours assuré

Compte tenu de la complexité de la constitution d'un dossier de recouvrement à l'étranger, les caisses d'allocations familiales responsables du recouvrement d'une créance alimentaire ne transmettent pas systématiquement les dossiers au ministère des affaires étrangères pour recouvrement. Les agents traitant les dossiers dans les CAF ne sont en effet pas formés à ces procédures complexes, le circuit de traitement des dossiers par le ministère des affaires étrangères n'est pas toujours connu, et le faible taux de recouvrement peut être un facteur de découragement des agents comme des allocataires.

D'après le rapport de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC) d'octobre 2013¹³, « *Les procédures de recouvrement menées à l'encontre de débiteurs localisés à l'étranger sont totalement inefficace quels que soient les pays concernés (...) Les demandes adressées par les caisses apparaissent a fortiori restées sans réponses ou [sans] informations transmises par l'administration compétente (bureau RCA). (...) Lorsque [les demandes] relèvent d'un pays hors Union européenne, les CAF les abandonnent quasi-systématiquement* ».

En conséquence, les dossiers traités par les caisses d'allocation familiales ne seraient pas transmis pour recouvrement au bureau RCA. D'après le tableau de suivi des saisines du bureau RCA, 1,1 % des saisines émanaient des caisses d'allocations familiales.

¹² Tableau de suivi des saisines du bureau RCA.

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

3. Propositions

3.1. Améliorer le taux de recours à l'aide au recouvrement

Actuellement, un très grand nombre de créanciers victimes d'impayés ne saisiraient pas le ministère des affaires étrangères ou le ministère de la justice pour recouvrer les impayés de pensions alimentaires lorsque le débiteur réside à l'étranger¹⁴. Indépendamment de l'amélioration des procédures de recouvrement elles-mêmes, il est au préalable nécessaire d'améliorer la connaissance par les créanciers de ces procédures et d'augmenter leur taux de recours. Une plus grande publicité pourrait entraîner une augmentation du nombre de saisines du bureau ; une amélioration des procédures et de l'organisation du bureau (cf. *infra*) est donc nécessaire pour faire face à cette potentielle augmentation.

Un projet de circulaire portant sur l'application des conventions multilatérales en matière d'aide au recouvrement des créances alimentaires est en cours de préparation par le ministère de la justice et le ministère des affaires étrangères et du développement international. La publication de cette circulaire, en cours de validation au ministère de la justice, constituerait une avancée importante puisqu'elle constituerait un texte de référence pour orienter les acteurs intervenant dans ces procédures complexes. Si la circulaire est à destination des juges, greffiers en chef et greffiers, elle pourrait également servir à diffuser des informations sur la procédure pour un public plus large (avocats, huissiers, caisses d'allocation familiales intervenant pour l'aide au recouvrement, voire créanciers et débiteurs d'aliments eux-mêmes). Une réflexion spécifique pourrait être menée pour améliorer la connaissance des procédures par les avocats, qui sont souvent en cas de difficultés juridiques les premiers interlocuteurs des créanciers.

Proposition n° 1 : finaliser rapidement le projet de circulaire conjointe du ministère de la Justice et du ministère des affaires étrangères portant sur l'application des conventions multilatérales en matière d'aide au recouvrement des créances alimentaires.

L'information destinée aux créanciers d'aliments doit également être améliorée. En effet, l'information disponible en ligne sur les procédures de recouvrement est perfectible. Si le portail du ministère des affaires étrangères présente bien la compétence du bureau RCA et les cas dans lesquels les conventions multilatérales trouvent à s'appliquer, il serait nécessaire de mieux accompagner le créancier dans la constitution de son dossier (formulaires types pour l'état des créances à recouvrer ou la procuration, explications de la manière dont le créancier peut obtenir d'une juridiction les pièces judiciaires nécessaires). Le portail du ministère de la Justice ne permet pas, quant à lui, d'identifier le bureau du droit de l'Union, du droit international privé et de l'entraide civile comme bureau responsable pour le recouvrement des créances alimentaires dans le cadre de conventions d'entraide bilatérales.

Afin de faciliter le saisine des annexes nécessaires à la mise en œuvre du recouvrement via le règlement (CE) n° 4/2009 du Conseil du 19 décembre 2008, un groupe de travail a été mis en place au niveau européen pour créer des systèmes d'aide à la saisie des annexes via Internet.

Proposition n° 2 : améliorer la partie du site Internet du ministère des affaires étrangères traitant du recouvrement à l'étranger des pensions alimentaires. En particulier, diffuser des formulaires types pour les pièces que le créancier doit adresser au bureau (procuration, état des créances) et détailler, en lien avec le ministère de la justice, la manière dont le créancier peut obtenir communication auprès des autorités judiciaires des pièces nécessaires à l'examen de son dossier.

¹⁴ cf. partie 1.1.

Annexe VIII

Au-delà de l'information diffusée en ligne, le bureau RCA doit davantage s'appuyer sur des partenaires pour orienter les créanciers d'aliments, notamment les centres départementaux d'accès au droit et les organismes débiteurs de prestations familiales. A cette fin, des supports de communication spécifique pourraient être diffusés pour faire connaître la procédure à ces partenaires et, par leur intermédiaire, aux créanciers.

Proposition n° 3 : concevoir des supports de communication destinés à expliquer les procédures de recouvrement des créances alimentaires à l'étranger et diffuser ces supports de communication aux caisses d'allocations familiales et centres départementaux d'accès au droit pour faire connaître ces procédures et ainsi augmenter le taux de recours.

3.2. Renforcer les liens entre la branche famille et le ministère des affaires étrangères pour permettre une transmission fluide et systématique des dossiers des débiteurs résidant à l'étranger

Les liens entre la branche famille et le ministère des affaires étrangères en matière de recouvrement des créances alimentaires à l'étranger gagneraient à être intensifiés et fluidifiés. Une liste des collaborateurs au sein de chaque service du contentieux des caisses d'allocations familiales a été diffusée aux agents du bureau RCA afin de faciliter les démarches. Cette démarche doit être confortée. Plus largement, les dossiers de recouvrement impliquant un débiteur à l'étranger devraient être transmis plus systématiquement aux autorités étrangères via le ministère des affaires étrangères pour améliorer le taux de recouvrement pour ces dossiers.

Proposition n° 4 : Transmettre systématiquement au ministère des affaires étrangères les dossiers de recouvrement pris en charge par la branche famille et impliquant un débiteur résidant à l'étranger. A cette fin :

- ◆ **spécialiser une caisse d'allocations familiales « pivot » ou le pôle national de compétence de la caisse nationale des allocations familiales de la CAF du Loiret à la question du recouvrement à l'étranger ;**
- ◆ **ce service spécialisé constituerait l'interlocuteur privilégié des caisses pivots pour les questions techniques liées au recouvrement à l'étranger, notamment celles liées à la constitution des dossiers ;**
- ◆ **organiser des réunions régulières entre ce service spécialisé et le bureau RCA du ministère des affaires étrangères pour fluidifier les circuits de transmission des dossiers entre la branche famille et le ministère des affaires étrangères.**

3.3. Simplifier le circuit de traitement administratif des dossiers et assurer un suivi plus étroit et systématique

La compétence résiduelle du ministère de la justice pour le traitement des dossiers de recouvrement à l'étranger lorsqu'il existe une coopération bilatérale est source de complexité et d'aller-retour entre les deux bureaux.

Proposition n° 5 : centraliser le traitement de l'ensemble des dossiers de recouvrement à l'étranger au sein du bureau chargé du recouvrement des créances alimentaires du ministère des affaires étrangères.

Annexe VIII

Dans la perspective de l'augmentation des dossiers traités par le bureau RCA au travers du transfert des dossiers du ministère de la justice (une quarantaine de dossiers) et d'une meilleure communication, une amélioration du traitement administratif des dossiers est nécessaire. Des marges de productivité importantes existent grâce à l'industrialisation des procédures et à la dématérialisation.

Proposition n° 6 : perfectionner le traitement administratif des dossiers au sein du bureau RCA avec :

- ◆ **l'introduction d'un suivi statistique exhaustif des dossiers permettant de connaître le nombre de dossiers en stock, leurs caractéristiques (Etat requis, Etat requérant, pays concerné) et leurs délais de traitement ; un simple tableur Excel permettrait de mettre en place ce suivi compte tenu du nombre de dossiers ;**
- ◆ **mettre en place des formulaires et lettres types pour répondre aux créanciers, débiteurs et autorités centrales étrangères ;**
- ◆ **lever les obstacles techniques au raccordement de l'outil i-support pour permettre son déploiement dès l'année 2017¹⁵.**

L'adoption du système i-support apparaît comme prioritaire pour améliorer le traitement administratif des dossiers et serait plus avantageuse que la création d'une application de gestion *ad hoc* pour la France.

3.4. Améliorer le recouvrement des créances à l'étranger en engageant des actions bilatérales ciblées et en étant exemplaire sur le recouvrement en France pour le compte de créanciers résidant à l'étranger

3.4.1. Engager des négociations bilatérales voire internationales

Le recouvrement des créances alimentaires transmises pour recouvrement à l'étranger est étroitement dépendant des diligences réalisées par les autorités centrales étrangères, sur lesquelles la France n'a pas de leviers d'action directs.

Les autorités françaises peuvent toutefois engager des actions bilatérales auprès des autorités centrales étrangères afin de les sensibiliser à l'enjeu du recouvrement des créances alimentaires et signifier l'attention que la France porte à ces dossiers. Ces actions bilatérales pourraient être engagées en priorité en direction des pays combinant d'une part un nombre important de débiteurs et d'autre part une efficacité limitée de la procédure, notamment parmi les États membres de l'Union européenne.

Proposition n° 7 : engager des actions bilatérales ciblées en direction des pays dans lesquels résident un nombre important de débiteurs et dont l'action en recouvrement est d'efficacité limitée, notamment parmi les États membres de l'Union européenne. Ces actions bilatérales viseraient à sensibiliser aux enjeux du recouvrement des créances alimentaires les pays non encore parties à la convention de la Haye 2007.

¹⁵ La création d'une passerelle « E-codex » (infrastructure informatique permettant l'échange de données entre Etats membres de l'Union européenne) serait nécessaire. Selon le ministère des affaires étrangères et du développement international, la création d'une telle passerelle nécessiterait un ETP dédié.

3.4.2. Etre exemplaire sur le cas des débiteurs en France

En retour, la France doit être exemplaire dans le traitement des créances alimentaires qui lui sont transmises pour recouvrement, sans quoi son action ne serait pas crédible. Deux leviers peuvent être actionnés :

3.4.2.1. Simplifier les modalités d'octroi de l'aide juridictionnelle

La procédure d'octroi de l'aide juridictionnelle aux créanciers étrangers, qui est de droit et engagée systématiquement indépendamment des ressources du créancier, aboutit dans les faits à allonger considérablement les délais de traitement des dossiers. Plutôt que d'orienter les créanciers vers les bureaux d'aide juridictionnelle et d'alourdir la procédure, le bureau RCA du ministère des Affaires étrangères pourrait prendre en charge directement les frais d'huissiers des créanciers pour la mise en œuvre du recouvrement forcé. Cette évolution serait neutre financièrement puisque les crédits budgétaires actuellement affectés à l'aide juridictionnelle pour les créanciers étrangers seraient transférés au ministère des affaires étrangères. Alternativement, un bureau d'aide juridictionnelle pourrait être chargé d'instruire au niveau national les demandes d'aides juridictionnelles des créanciers étrangers. Ces évolutions impliqueraient de modifier le titre III de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

3.4.2.2. Améliorer le recouvrement des créances

L'effectivité du recouvrement des pensions alimentaires pour les créanciers étrangers lorsque le débiteur réside en France est mal connue. En effet, lorsque le recouvrement forcé est actionné par un huissier, le paiement peut être directement versé au créancier sans que le ministère des affaires étrangères n'en ait connaissance. Une meilleure connaissance des taux de recouvrement serait nécessaire pour assurer un suivi et évaluer l'efficacité des procédures mises en œuvre par les huissiers pour recouvrer les créances alimentaires.

La chambre nationale des huissiers de justice et le ministère des affaires étrangères ont signé le 10 décembre 2015 un protocole d'accord qui vise à formaliser et renforcer la collaboration entre le ministère et les membres de la profession des huissiers de justice pour permettre aux familles et enfants domiciliés à l'étranger de recouvrer plus facilement la pension alimentaire due par des débiteurs défailants résidant en France. Cette collaboration a notamment permis de raccourcir au bénéfice des créanciers la phase amiable, qui précède obligatoirement la phase judiciaire, qui est passé en 12 à 2 mois en moyenne d'après le ministère des affaires étrangères. La chambre nationale des huissiers de justice a notamment désigné 98 huissiers référents sur le territoire national, responsable du traitement des dossiers transmis par le ministère des affaires étrangères. Cette convention permettra sans doute d'améliorer le recouvrement des créances.

Proposition n° 8 : assurer un suivi régulier de la convention liant la chambre nationale des huissiers de justice et le ministère des affaires étrangères en matière de recouvrement des créances alimentaires afin notamment d'avoir une idée précise de l'effectivité du recouvrement en France pour les créanciers résidant à l'étranger (taux de recouvrement, délais des procédures).

ANNEXE IX

Comparaisons internationales

SOMMAIRE

| | |
|--|----------|
| 1. SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS | 1 |
| 2. REPONSES AU QUESTIONNAIRE RELATIF AU RECOUVREMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES..... | 5 |
| 2.1. Allemagne..... | 5 |
| 2.2. États-Unis | 10 |
| 2.3. Pays-Bas..... | 15 |
| 2.4. Royaume-Uni | 19 |
| 2.5. Suède | 31 |

1. Synthèse des contributions

Un questionnaire relatif au recouvrement des pensions alimentaires a été transmis aux magistrats de liaison et conseillers sociaux des ambassades. Ce questionnaire visait à recueillir des éléments sur :

- ◆ le taux d'impayés de pensions alimentaires ;
- ◆ les modes de recouvrement des pensions alimentaires, notamment ceux faisant appel à une intervention publique ;
- ◆ l'existence d'une garantie publique de paiement des pensions alimentaires ;
- ◆ l'autorité en charge de la fixation des pensions alimentaires ;
- ◆ l'existence de barèmes, leur mode de calcul et leur caractère obligatoire ou indicatif ;
- ◆ l'existence d'une agence de recouvrement et le cas échéant de fixation des pensions.

Le tableau ci-dessous synthétise les contributions reçues relatives à l'Allemagne, aux États-Unis, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et à la Suède.

Tableau 1 : Synthèse des réponses au questionnaire relatif au recouvrement des pensions alimentaires

| Pays | Taux d'impayés des pensions alimentaires | Les modes de recouvrement des pensions alimentaires, notamment ceux faisant appel à une intervention publique |
|--------------------|---|--|
| Allemagne | 50 % des parents monoparentaux ne reçoivent aucune pension alimentaire de la part de l'autre parent. 25 % des parents monoparentaux ne reçoivent qu'une pension incomplète ou irrégulière. | En cas de non-paiement de la pension alimentaire, le parent créancier peut recourir à des procédures d'exécution forcée de droit commun. S'agissant des parents isolés, une aide gratuite pour mettre en œuvre des mesures d'exécution forcée est offerte par un service de curatelle de l'Office de la jeunesse (<i>Jugendamt</i>). |
| États-Unis | N.D. | Il n'existe pas de programme national chargé de la mission de recouvrement mais une multitude de dispositifs, souvent limités géographiquement ou professionnellement. Une procédure de saisie sur salaire simplifiée a été instaurée, avec un formulaire type. Ses modalités diffèrent d'État à État, notamment en ce qui concerne la durée de l'impayé, les créanciers privilégiés, la quotité saisissable ou les frais de gestion. |
| Pays-Bas | Seules des données disparates sont disponibles en la matière. D'après une étude réalisée par l'agence en charge du recouvrement des pensions, 93 % des personnes interrogées indiquaient avoir été confrontées à des problèmes de paiement. | Si diverses agences de recouvrement et les huissiers de justice sont susceptibles d'intervenir pour le recouvrement des créances alimentaires, c'est à titre principal le bureau national de recouvrement des « contributions d'entretien » (<i>Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen</i>) qui est investi de cette mission, qui peut procéder à des saisies sans avoir recours à un huissier de justice. |
| Royaume-Uni | N.D. | Le <i>Child Maintenance Support</i> peut procéder à des retenues sur salaires ou autres pensions d'État dont bénéficierait le parent débiteur, à un prélèvement direct sur son compte bancaire ou à une action en justice pour obtenir des saisies mobilières ou immobilières. |
| Suède | Parmi les créances alimentaires suivies par la caisse nationale d'assurance sociale, le taux d'impayé s'élève à 32,2 %. | En cas de non-paiement de la pension alimentaire, le parent créancier peut directement se tourner vers l'agence nationale de recouvrement des dettes (<i>Kronofogden</i>). Mais cette faculté est peu utilisée car les conséquences pour le parent débiteur peuvent être lourdes (saisie des biens mobiliers et immobiliers). |

Annexe IX

| Pays | L'existence d'une garantie publique de paiement des pensions alimentaires | L'autorité en charge de la fixation des pensions alimentaires |
|--------------------|--|---|
| Allemagne | <p>Une avance sur pension alimentaire est versée au parent séparé, sans condition de ressources, s'il ne reçoit pas de pension alimentaire de la part de l'autre parent. La prestation cesse d'être versée si le bénéficiaire se remarie, mais pas s'il vit à nouveau en concubinage.</p> <p>L'avance sur pension alimentaire est versée au maximum pendant six ans et les versements prennent fin au douzième anniversaire de l'enfant, que les six ans de versement aient été atteints ou non.</p> | <p>Compétence exclusive du juge pour les affaires familiales (<i>Familiengericht</i>) dans les cas litigieux.</p> <p>En cas d'accord amiable entre les parents, ils peuvent obtenir auprès de l'office de la jeunesse (<i>Jugendamt</i>) un acte gratuit attestant de cet accord.</p> |
| États-Unis | <p>Il n'existe pas de garantie par les pouvoirs publics qui viendraient se substituer aux débiteurs défaillants.</p> | <p>Selon les États, la décision est prise par le juge ou par l'administration, ou suivant un processus combinant la voie judiciaire et administrative.</p> |
| Pays-Bas | <p>En cas d'impayés, les communes peuvent octroyer des aides sous forme de prêts (<i>Leenbijstand</i>). Elles peuvent forcer le créancier alimentaire à engager les démarches pour le recouvrement des pensions impayées.</p> | <p>Si rien n'oblige les parents à obtenir une fixation judiciaire de la pension alimentaire, seule une fixation judiciaire ouvre le droit au service de recouvrement public.</p> |
| Royaume-Uni | <p>Le versement d'une pension alimentaire est perçu comme une obligation privée. Il n'existe donc pas de mécanisme de remplacement assuré par l'État.</p> | <p>L'autorité en charge de la fixation des pensions alimentaires est le <i>Child Maintenance Service</i>. Les accords amiables entre parents sont fortement encouragés. Le juge n'intervient pas sauf en cas de conflit sur la résidence ou l'autorité parentale.</p> |
| Suède | <p>Si le parent débiteur ne participe pas ou pas suffisamment à l'entretien de son enfant, une allocation est versée à l'autre parent. Selon les revenus du parent débiteur de l'obligation alimentaire, la caisse nationale d'assurance sociale recouvre ou non auprès du débiteur les fonds versés pour contribuer à l'entretien de l'enfant.</p> | <p>Le recours au juge se fait en dernier ressort. La caisse nationale d'assurance sociale recommande en effet aux parents de trouver un accord amiable sur le montant de la pension alimentaire ou sa modification. Si les parents ne sont pas d'accord, cet organisme peut jouer un rôle de médiation et peut aider à calculer le montant de la pension. Si cette médiation échoue, l'affaire est portée devant le juge.</p> |

Annexe IX

| Pays | L'existence de barèmes, leur mode de calcul et leur caractère obligatoire ou indicatif | Existence d'une agence de recouvrement et le cas échéant de fixation des pensions |
|--------------------|--|--|
| Allemagne | Un barème non législatif sert de référence pour le calcul des pensions alimentaires. Il est établi par la cour d'appel régionale de Düsseldorf avec le consentement des autres cours d'appel. Ce barème a vocation à uniformiser les différentes décisions de justice en matière de droit familial. Les critères pris en compte sont le revenu du parent débiteur et l'âge de l'enfant. | Il existe dans les <i>Länder</i> des offices de la jeunesse (<i>Jugendämter</i>) et les curateurs (<i>Beistände</i>) qui soutiennent les parents monoparentaux dans leur droit à toucher leur pension alimentaire. Le recours à leur service se fait sur une base volontaire et à titre gratuit. |
| États-Unis | Chaque État a mis en place un système de « <i>guidelines</i> » qui servent de référence pour le calcul des pensions alimentaires. Le juge est tenu de s'y référer lorsqu'il prend sa décision ; dans la plupart des États, il dispose d'une marge d'appréciation mais selon des critères préalablement définis. | Un service fédéral coordonne les programmes des États en matière de pensions alimentaires (<i>Office of Child Support Enforcement</i>). |
| Pays-Bas | Il existe un barème de référence, largement diffusé, mais qui ne s'impose aucunement aux juges. | Le LBIO (<i>Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen</i>), créé en 1995 et rattaché au ministère de la justice est compétent pour le recouvrement des pensions s'il est mandaté par le créancier. |
| Royaume-Uni | Un barème permet de calculer le montant de la pension alimentaire en l'absence d'accord amiable. Ce barème dépend du revenu du parent débiteur, du nombre d'enfant à la charge de celui-ci et du nombre de nuits que l'enfant passe par semaine chez ce parent. | Le <i>Child Maintenance Service</i> est un service rattaché au département du travail et des retraites. |
| Suède | Des barèmes indicatifs portant sur le montant de la pension alimentaire et le coût de l'enfant par poste budgétaire servent de base de référence pour la négociation des pensions alimentaires. | Il n'existe pas d'agence spécialisée en matière de pensions alimentaires. S'agissant du recouvrement des impayés, l'agence nationale de recouvrement des dettes est compétente. S'agissant de la fixation du montant de la pension, la caisse nationale d'assurance sociale intervient. |

Source : réponses au questionnaire relatif au recouvrement des pensions alimentaires transmises par les magistrats de liaison et conseillers sociaux des ambassades.

2. Réponses au questionnaire relatif au recouvrement des pensions alimentaires

2.1. Allemagne

**Ambassade de France
en
République fédérale d'Allemagne**

Le conseiller pour les affaires sociales
Affaire suivie par Anaëlle Cabon

**Note à l'attention de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS)
et de l'Inspection Générale des Finances (IGF)**

Objet : réponse au questionnaire portant sur le recouvrement des pensions alimentaires en Allemagne

1. Le taux d'impayés des pensions alimentaires

Il est difficile de comptabiliser le nombre total d'enfants pour lesquels la pension alimentaire n'est versée que partiellement ou n'est pas versée du tout. D'après une étude de 2014 réalisée par l'Institut allemand pour la recherche économique (*Deutscher Institut für Wirtschaftsforschung DIW*) sur un panel représentatif de la population, 75% des parents isolés ne touchent pas leur pension alimentaire telle qu'elle est normalement prévue. (Source : Hartmann, Bastian (2014): *Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit*, DIW/SOEPpapers 660/2014, Berlin, p.14).

Une étude de la Fondation Bertelsmann, publiée le 6 juillet 2016, confirme ce chiffre puisque 50% des parents monoparentaux ne reçoivent aucune pension alimentaire de la part de l'autre parent tandis que 25% des parents monoparentaux ne reçoivent qu'une pension incomplète ou irrégulière. (Source : Lenze, Anne et Funcke Antje, *Alleinerziehende unter Druck, Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf*, Fondation Bertelsmann, juillet 2016, 48 pages).

L'étude montre que 90% des parents isolés sont en réalité des mères monoparentales. Le phénomène des pensions impayées semble néanmoins encore plus important au détriment des pères monoparentaux. Cela s'expliquerait probablement par le fait que les femmes ont des revenus souvent moins élevés. Cependant, les informations sur les pères monoparentaux sont à prendre avec précaution étant donné leur faible nombre.

Parmi les causes qui expliquent pourquoi les pensions alimentaires ne sont que partiellement payées ou totalement impayées, nous pouvons noter l'absence d'exercice d'une activité rémunérée et donc l'absence de revenu du parent devant assurer le paiement de la pension ou encore la difficile mise à exécution de l'obligation de versement d'une pension alimentaire lorsque le lien de parenté est incertain ou encore que le lieu de résidence du parent devant verser la pension

Annexe IX

alimentaire n'est pas connu. Par ailleurs, il est important de noter que les parents monoparentaux n'utilisent pas toujours toutes les voies de recours à leur portée pour bénéficier du paiement de la pension alimentaire.

2. Les modes de recouvrement des pensions alimentaires, notamment ceux faisant appel à une intervention publique

Le parent monoparental peut, en Allemagne, recourir gratuitement à un service de curatelle de l'Office de la jeunesse (*Jugendamt*). Le curateur (*Beistand*) doit ainsi venir aide et accompagner le parent monoparental dans la demande et dans la mise en pratique de son droit à toucher une pension alimentaire et peut aller jusqu'au dépôt d'un recours devant le juge. Le curateur apporte également son aide pour la mise en œuvre du droit à l'information afin de définir le montant de la pension. Il apporte aussi son aide lorsque des mesures d'exécution forcée sont nécessaires dans la situation où le parent devant payer la pension ne le fait pas de son plein gré.

En ce qui concerne les mesures d'exécution forcée en cas de non paiement de la pension alimentaire, et comme c'est le cas pour les autres situations de non règlement de dettes, il est possible de recourir à des saisies sur les comptes bancaires, des saisies sur salaires, des saisies de patrimoine, notamment par exemple sur des assurances vies, des saisies des propriétés foncières, des saisies de biens privés, des saisies pratiquées sur les sommes qu'un individu porte sur lui (*Taschenpfändung*), des saisies d'échanges (*Austauschpfändung*), qui concernent certains types d'objet qui font l'objet de restriction particulière et ne peuvent être saisis mais qui peuvent, à défaut, être échangés contre un objet à la même fonction mais d'une moins grande valeur qui devient la nouvelle propriété de la personne saisie, la différence monétaire entre les valeurs des objets étant saisie pour recouvrir la dette.

Les coûts d'exécution de ces mesures de saisies sont à la charge de la personne ayant des dettes.

3. Existe-t-il une garantie publique de paiement des pensions alimentaires ?

D'après la loi sur les avances sur pension alimentaire (*Unterhaltsvorschussgesetz UVG*), l'Allemagne permet aux enfants et à leur parent monoparental qui ne reçoivent pas la pension alimentaire de leur ex-conjoint de bénéficier d'une prestation sociale dont le montant est indépendant du salaire perçu par le parent monoparental.

Cette prestation doit venir en aide aux parents monoparentaux qui prennent en charge seuls l'éducation de leur enfant au quotidien. Cette prestation a pour but de compenser, au moins partiellement, la partie de la prise en charge financière des enfants qui devrait être assurée en théorie par l'autre parent, sachant que les parents monoparentaux qui ont les enfants à charge doivent aussi assurer leur propre prise en charge.

Afin de bénéficier de cette prestation, le parent chez qui vit l'enfant doit être célibataire, veuf ou veuve, divorcé(e) ou séparé(e) de manière durable de son conjoint. Le droit à cette prestation s'arrête dès l'instant où le parent qui à la charge de l'enfant se remarie, que ce soit avec son ancien conjoint et parent de l'enfant ou avec un nouveau partenaire. Si le parent concerné par la garde de l'enfant vit en concubinage avec un conjoint qui n'est pas le second parent de l'enfant, alors l'avance sur pension alimentaire continue d'être versée au parent monoparental.

Cette avance sur pension alimentaire peut être payée au maximum pendant 72 mois, c'est à dire pendant 6 ans. Les versements prennent fin au 12^{ème} anniversaire de l'enfant, que les 6 ans de versement aient été atteints ou non.

Annexe IX

La demande pour bénéficier de l'avance sur pension alimentaire doit se faire de manière écrite à l'Office de la jeunesse compétent (*Jugendamt*). Les agents analysent la demande et vérifient que les conditions pour y avoir droit sont bien remplies, puis donnent leur accord qui permet au parent monoparental de bénéficier de l'avance sur pension selon la loi UVG. Si les conditions ne sont pas remplies, la demande est rejetée. L'avance sur pension peut être également versée de manière rétroactive pour le mois précédent la demande de versement d'avances sur pension alimentaire, si les conditions nécessaires sont remplies également pour cette période là.

Le montant de l'avance sur pension alimentaire ne dépend pas du revenu du parent monoparental qui a la charge de l'enfant. Il n'est pas nécessaire de présenter un extrait de jugement statuant sur la pension alimentaire entre les deux parents. Si le parent qui est normalement soumis au versement d'une pension alimentaire a la capacité financière pour verser toute ou partie de la pension, mais qu'il ne s'y soumet pas volontairement, il sera poursuivi afin de régler sa dette à hauteur de l'avance sur pension qui aura été versée à son ex-conjoint.

Le montant de l'avance sur pension alimentaire mensuelle est calculé en fonction de l'âge de l'enfant et correspond à la pension alimentaire minimum, dont le Code civil (*Bürgerliches Gesetzbuch BGB*) définit le montant. Les allocations familiales sont déduites de cette avance sur pension alimentaire pour le premier enfant.

A partir du 1^{er} janvier 2016, le montant de l'avance sur pension alimentaire correspond à 145 euros par mois pour un enfant âgé entre 0 et 6 ans et 194 euros par mois pour un enfant âgé entre 6 et 12 ans. Cette avance est payée pour un tiers par l'État fédéral et pour les deux tiers par les *Länder*, voire par les communes dans certains *Länder*. En 2014, les avances sur pension ont représenté un budget de 849 millions d'euros, dont 283 millions d'euros pour l'État fédéral, ce qui correspond à 454 757 enfants pour lesquels cette avance sur pension alimentaire a dû être versée (236 003 enfants âgés entre 0 et 5 ans et 218 754 enfants âgés entre 6 et 11 ans).

4. L'autorité en charge de la fixation des pensions alimentaires

a. est-ce toujours le juge ? Cela peut-il être une autre autorité, et dans quels cas ? quelles voies de recours si la pension n'est pas fixée par le juge ?

En Allemagne, les juges pour les affaires familiales (*Familiengericht*), relevant du tribunal d'instance, ont une compétence exclusive pour définir le montant des pensions alimentaires dans les cas litigieux.

b. les accords amiables (non homologués par une autorité judiciaire ou administrative) sont-ils fréquents ?

Par ailleurs, les parents peuvent s'accorder à l'amiable et notamment sans homologation d'une autorité judiciaire ou administrative (Office de la jeunesse ou curateur). Il n'existe pas de statistiques en Allemagne sur la fréquence du recours à ce type d'accords à l'amiable. Dans le cas des accords à l'amiable réalisés entre les parents, il leur est possible d'obtenir auprès de l'Office de la jeunesse concerné (*Jugendamt*) un acte gratuit attestant de cet accord.

5. L'existence de barèmes, leur mode de calcul, et leur caractère obligatoire ou indicatif

Il existe un barème, appelé Tableau de Düsseldorf (*Düsseldorfer Tabelle*) qui sert de référence pour le calcul des pensions alimentaires, notamment pour celles attribuées pour la prise en charge des enfants. Ce barème existe depuis 1962. Si ce barème n'a pas de force législative, il fait néanmoins office de référence à suivre dans la définition des montants des pensions alimentaires. Ce barème est établi par la Cour d'appel régionale de Düsseldorf avec le consentement des autres cours d'appel régionales (*Oberlandsgericht*) et de l'association allemande pour les tribunaux des affaires familiales (*Deutscher Familiengerichtstag e.V.*), dont la vocation est d'uniformiser au mieux les

Annexe IX

différents droits régionaux et décisions de justices régionales en matière de droit familial. Le but de ce barème est de standardiser la jurisprudence sur les montants des pensions alimentaires octroyées et par conséquent, de tendre vers des attributions plus justes. Ce barème est par la suite complété par chaque cour d'appel régionale avec leurs propres directives et justifications. Ce barème se compose de quatre parties : le barème pour les pensions alimentaires pour enfants (*Kindesunterhalt*), pour les ex-conjoints (*Ehegattenunterhalt*), pour les parents ascendants (*Verwandtenunterhalt*) et un barème qui priorise les pensions et leur montant en cas de versement de pensions multiples et lorsque que le revenu du parent concerné n'est pas suffisant pour payer l'intégralité des pensions alimentaires (*Mangelfallberechnung*).

Ce barème de Düsseldorf définit la pension devant être attribuée à chaque enfant en fonction de son âge et en fonction du revenu du parent soumis au versement de la pension. Il y a donc un échelonnement des pensions alimentaires pour les enfants. Il existe 11 niveaux d'échelon pour les revenus du parent concerné, allant de moins de 1 500 euros par mois à plus de 5 101 euros par mois de revenu. A partir de ce revenu, les décisions des montants se font au cas par cas.

| | revenus bruts mensuels du parent devant verser la pension alimentaire | tranches d'âge de l'enfant | | | |
|-------------------------|---|--------------------------------------|--------|---------|--------------------|
| | | 0 – 5 | 6 – 11 | 12 – 17 | à partir de 18 ans |
| LES MONTANTS SONT EUROS | | | | | |
| 1. | Jusqu'à 1500 euros | 335 | 384 | 450 | 516 |
| 2. | 1.501 - 1.900 | 352 | 404 | 473 | 542 |
| 3. | 1.901 - 2.300 | 369 | 423 | 495 | 568 |
| 4. | 2.301 - 2.700 | 386 | 442 | 518 | 594 |
| 5. | 2.701 - 3.100 | 402 | 461 | 540 | 620 |
| 6. | 3.101 - 3.500 | 429 | 492 | 576 | 661 |
| 7. | 3.501 - 3.900 | 456 | 523 | 612 | 702 |
| 8. | 3.901 - 4.300 | 483 | 553 | 648 | 744 |
| 9. | 4.301 - 4.700 | 510 | 584 | 684 | 785 |
| 10. | 4.701 - 5.100 | 536 | 615 | 720 | 826 |
| | à partir de 5 101 euros | montant défini au cas par cas | | | |

Depuis l'année 2016, la pension alimentaire minimum attribuée pour les enfants se définit directement d'après le revenu minimum d'existence matérielle exonéré d'impôt pour les enfants mineurs et non plus, comme c'était le cas auparavant, d'après les exonérations d'impôts « *Kinderfreibetrag* » (équivalent des allocations familiales). Le montant de la pension alimentaire minimum est défini tous les deux ans par un texte réglementaire adopté par le Ministère fédéral de la Justice.

Annexe IX

6. L'existence d'une agence de recouvrement et le cas échéant de fixation des pensions

Il n'existe pas en Allemagne d'agence de recouvrement qui agisse au niveau fédéral pour régler les situations de pensions alimentaires impayées. Cependant, comme cela a été mentionné à la question 2, il existe dans les *Länder* les Offices de la jeunesse (*Jugendämter*) et les curateurs (*Beistände*) qui soutiennent les parents monoparentaux dans leur droit à toucher leur pension alimentaire, en particulier celles pour les enfants, notamment par la voie judiciaire. Ils jouent également un rôle d'intermédiaire entre les parents quand ces derniers ne parviennent pas à se mettre d'accord sur le montant de la pension alimentaire. Le recours à leur service se fait sur une base volontaire et à titre gratuit.

2.2. États-Unis



AMBASSADE DE FRANCE
AUX ETATS-UNIS D'AMERIQUE

Washington, le 25 juillet 2016

La Conseillère pour les Affaires sociales

Objet : Questionnaire IGF /IGAS adressé au réseau des Conseillers des Affaires sociales concernant le recouvrement des pensions alimentaires

PJ : questionnaire de saisine

Avertissement :

1. Compte tenu de la structure fédérale des Etats-Unis, **le dispositif juridique applicable** pour les pensions alimentaires, comme dans beaucoup d'autres domaines, **varie selon les Etats, qui ont chacun leur propre cadre législatif**, leurs procédures et pratiques. Il peut même dans certains cas varier à l'intérieur d'un même Etat selon les comtés. Le traitement exhaustif du questionnaire supposerait donc pour les Etats-Unis une étude visant à se procurer et à analyser la législation et les procédures actuellement en vigueur dans chacun des 50 Etats .

2 . Les questions posées relèvent **très largement du domaine de compétence du magistrat de liaison**. Compte tenu de la vacance de ce poste pendant plusieurs mois à Washington, la Conseillère pour les affaires sociales saisie s'est efforcée de rassembler des éléments de réponse en s'appuyant sur les travaux – parfois anciens- qui ont pu être menés sur le sujet par les magistrats de liaison antérieurs et en complétant par des informations en accès public.

Les réponses qui suivent peuvent donc être incomplètes. Elles visent, dans un délai compatible avec la demande du commanditaire, à donner une approche à caractère indicatif, en fonction des informations non nécessairement mises à jour dont le poste social a pu disposer. Elles sont **fournies à titre provisoire, dans l'attente d'une contribution actualisée** qui pourra être adressée ultérieurement par la nouvelle titulaire du poste de **magistrat de liaison** qui vient de prendre ses fonctions.

Les informations ci-dessous concernent le **child support**, qui recouvre les pensions alimentaires destinées aux enfants, (suite à séparation, recherche en paternité ou autres procédures pour aider les enfants vivant dans des familles monoparentales) pour lesquelles existe un dispositif d'aide au recouvrement des impayés.

Annexe IX

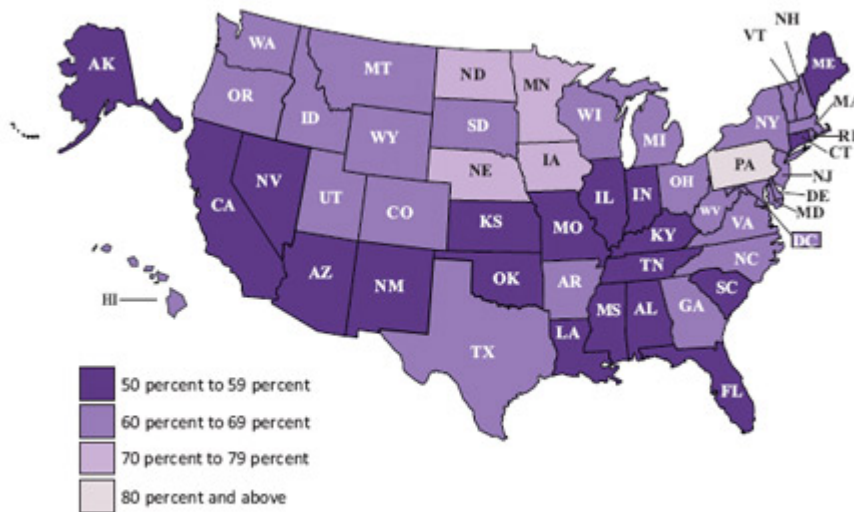
1. Le taux d'impayés des pensions alimentaires

D'après les statistiques américaines, le montant global des pensions alimentaires impayées serait de l'ordre de 100 milliards de dollars. La majorité des débiteurs auraient cependant des arriérés de paiement inférieurs à 5.000 dollars. ¹

Le service n'a pas pu trouver à ce stade d'informations concernant le taux d'impayés.

En revanche l'effort de recouvrement des impayés est documenté par l'Office of Child Support Enforcement (pour l'ensemble de sa mission qui ne se limite pas aux pensions alimentaires faisant suite à une séparation mais couvre l'ensemble des pensions visant à assurer la subsistance d'un enfant.)

2011 State Child Support Collection Rates*



* The collection rate/percentage is calculated by dividing the amount of child support paid by the amount of support due in a state.

Source: Office of Child Support Enforcement, 2012.

2. Les modes de recouvrement des pensions alimentaires, notamment ceux faisant appel à une intervention publique²

Il existe plusieurs outils, tant en droit fédéral que dans le droit des Etats fédérés, pour aider les créanciers à recouvrer les pensions alimentaires.

Les dispositifs peuvent faire appel à des mécanismes de sanctions, de stigmatisation, ou de facilitation.

Les mécanismes de sanction des débiteurs

La plupart des Etats ainsi que l'Etat fédéral ont adopté des sanctions pénales réprimant le non-paiement de pension alimentaire. Ces infractions sont construites sur des modèles proches de l'infraction du code pénal français. La constitutionnalité de ces infractions a été reconnue par la plupart des juridictions, qui ont estimé qu'il ne s'agit pas de non paiement de dettes contractuelles mais de la violation d'un jugement, ce qui peut justifier une sanction pénale.

Certains Etats ont également prévu des sanctions administratives, plus faciles à mettre en œuvre que les sanctions pénales, compte tenu de la lourdeur de la procédure accusatoire aux Etats-Unis. C'est ainsi le cas des suspensions de permis de conduire, de permis de chasse ou de pêche, après un non paiement supérieur à 5 mois. L'administration fédérale a aussi mis en

¹ Informations fournies par le magistrat de liaison en 2013

² Eléments rédigés par le magistrat de liaison en 2013 en réponse à un questionnaire du Haut conseil à la famille

Annexe IX

place un mécanisme de refus de délivrance de passeport. L'objectif de ces sanctions est de bloquer certaines activités du débiteur et ainsi exercer une pression pour l'inciter à régler la pension.

D'autres Etats ont également mis en place des sanctions disciplinaires, notamment des suspensions de certaines licences qui donnent accès à certaines professions : c'est le cas pour les médecins, les avocats, ou les agents immobiliers. Par exemple, le code de déontologie des avocats de l'Etat de Georgie dispose qu'en cas de non paiement de pension alimentaire, un avocat doit être exclu du barreau.

Les mécanismes de stigmatisation des débiteurs

Plusieurs Etats ont mis en place des outils dont l'objectif est de stigmatiser le parent qui ne paye pas la pension. Certaines juridictions mettent ainsi en ligne et affichent une liste des « *most wanted* » débiteurs, en incluant leur photo. Il s'agit donc d'une stratégie de « *naming and shaming* » qui vise à une forme de mise au ban de la communauté.

D'autres Etats transmettent ces informations aux agences de notation des particuliers qui déterminent l'accès au crédit. L'objectif est de menacer le débiteur de lui couper l'accès à une série de services s'il n'exécute pas ses obligations.

Les mécanismes de facilitation à la disposition des créanciers

Un grand nombre de dispositifs visant à faciliter le recouvrement des créances a été mis en place au niveau fédéral et dans chaque Etat. Cependant, il n'existe pas de programme ou d'organisme national chargé de cette mission. Il y a donc une multitude de dispositifs, souvent limités géographiquement ou professionnellement.

Une procédure de saisie sur salaire simplifiée a ainsi été instaurée, avec un formulaire type³.

Les modalités diffèrent cependant d'Etat à Etat⁴, notamment en ce qui concerne :

- la durée de l'impayé ;
- les créanciers privilégiés ;
- la quotité saisissable ;
- les frais de gestion.
-

D'une manière générale, les voies d'exécutions utilisées par les créanciers dépendent de chaque Etat⁵. Il existe ainsi des règles différentes en ce qui concerne :

- le rôle de l'administration fiscale dans la perception du montant de certaines pensions ;
- la prescription des créances ;
- les accords de réciprocité avec les pays étrangers.

.

3. Existe-t-il une garantie publique de paiement des pensions alimentaires ?

Les outils ci-dessus décrits jouent un rôle d'assistance au créancier dans son action en recouvrement, mais il n'existe pas de garantie universelle organisée par les pouvoirs publics qui pourrait se substituer aux débiteurs défaillant. Il n'y a pas au niveau fédéral d'agence chargée de se substituer aux créanciers et d'assurer le financement des pensions si un débiteur n'exécute pas ses obligations.

³ http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/ocse/omb_0970_0154.pdf

⁴ <http://extranet.acf.hhs.gov/irg/irgpdf.pdf?geoType=OGP&groupCode=EMP&addrType=EIW&addrClassType=EMP>

⁵ <http://www.acf.hhs.gov/programs/css/irg-state-map>

Annexe IX

Sous réserve d'une investigation complémentaire sur chacun des 50 Etats il ne semble pas non plus en exister au niveau des Etats. Une telle démarche apparait assez peu conforme à la culture et aux modes opératoires habituels aux Etats-Unis.

Un certain nombre de mécanismes d'assistance aux créanciers a été mis en place, ainsi qu'un service fédéral qui coordonne les programmes et identifie les bonnes pratiques, *l'Office of Child Support Enforcement*⁶ précédemment cité. Ce service n'assiste pas directement les familles : il les oriente vers les structures des Etats fédérés et des collectivités locales compétentes sur ces questions⁷.

4. L'autorité en charge de la fixation des pensions alimentaires

Selon les Etats la décision est prise par le juge, ou par l'administration, ou suivant un processus combinant la voie judiciaire et administrative. Un tableau des procédures en vigueur dans les 50 Etats est fourni par la National Conference of States Legislatures NCSL, organisme de coopération des organes législatifs des Etats : <http://www.ncsl.org/research/human-services/child-support-process-administrative-vs-judicial.aspx#Table>

5. L'existence de barèmes, leur mode de calcul, et leur caractère obligatoire ou indicatif

Chaque Etat a mis en place un système de guidelines qui servent de référence pour le calcul des pensions alimentaires. Le juge est tenu de s'y référer pour baser sa décision ; dans la plupart des Etats il dispose d'une marge d'appréciation mais selon des critères préalablement définis.

Les formules sont complexes mais s'inspirent généralement d'un des 3 modèles essentiels utilisés selon les Etats ⁸:

Income Shares Model : ce modèle vise à ce que l'enfant reçoive la même part du revenu parental que celle qu'il aurait perçue si les parents ne s'étaient pas séparés. 39 Etats sur 50 l'utilisent. ⁹

Percentage of Income Model : ce modèle est fixé en pourcentage du revenu du seul parent qui n'a pas la garde. Le revenu du parent gardien n'est pas pris en compte. Il existe deux variantes du modèle, selon que le pourcentage est fixe (Alaska, Illinois, Mississippi, Nevada, Wisconsin) ou variable (Arkansas, North Dakota, Texas)

Melson Formula : ce modèle, utilisé dans seulement 3 Etats (Delaware, Hawaii and Montana), est celui qui laisse la plus grande marge d'appréciation au juge. Il constitue une variante plus complexe du Income Share Model incorporant de nombreux critères, qui vise notamment à garantir le respect des besoins de base de chaque parent en même temps que ceux de l'enfant.

L'ensemble des 50 formules de calcul est recensé

<http://www.alllaw.com/calculators/childsupport>.

A titre d'exemple les guidelines définies dans le Code de la famille de Californie obéissent à une formule qualifiée par les spécialistes de « très complexe » qui prend notamment en compte le revenu des parents, le temps que chacun d'entre eux passe avec l'enfant et les exonérations fiscales auxquelles il/elle a droit (*Statewide Child Support Guideline California Family Code Section 4050*.) Le simulateur de calcul est disponible sur le site mis en place par

⁶ <http://www.acf.hhs.gov/programs/css/about>

⁷ "OCSE does not provide services directly to families. Instead, we help child support agencies in the states and tribes develop, manage and operate their programs effectively and according to federal law."

⁸ Source : NCSL (<http://www.ncsl.org/research/human-services/guideline-models-by-state.aspx>)

⁹ Alabama, Arizona, California, Colorado, Connecticut, Florida, Georgia, Idaho, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Missouri, Nebraska, New Hampshire, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Utah, Vermont, Virginia, Washington, West Virginia, Wyoming, Guam, Virgin Islands

Annexe IX

les autorités californiennes

<http://www.childsup.ca.gov/resources/calculatetechildsupport.aspx>

6. L'existence d'une agence de recouvrement et le cas échéant de fixation des pensions

Cf. réponses aux questions précédentes

La Conseillère pour les affaires sociales

Claire AUBIN

2.3. Pays-Bas

Objet : Questionnaire relatif au recouvrement des pensions alimentaires.

Réponse Pays-Bas

Michaël GIHR, Magistrat de liaison

1. Le taux d'impayés des pensions alimentaires

Donner le cas échéant les références des études.

En France, une étude de 1985 a montré que le taux d'impayés des pensions alimentaires avoisinait les 40%.

Seules des données disparates sont disponibles en la matière. Il résulte d'une étude réalisée conjointement par l'agence en charge du recouvrement des pensions LBIO (voir *infra*) et par une école d'études supérieures d'Amsterdam que :

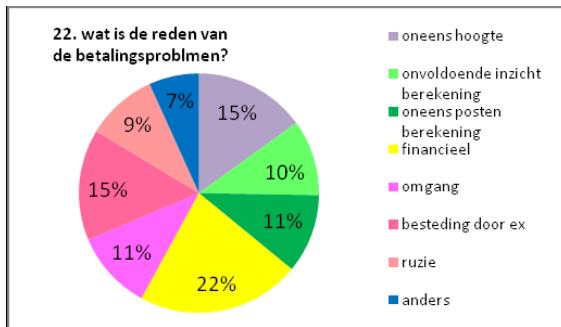
93 % des personnes interrogées disent avoir été confrontées à des problèmes de paiement.



Les raisons du non-paiement sont les suivantes :

- Désaccord sur le montant 15%
- Méconnaissance du calcul 10 %
- Désaccord sur les différents postes 11%
- Problèmes financiers 22 %
- Problèmes relationnels 11 %
- Utilisation des fonds par l'ex partenaire 15 %
- Dispute 9 %
- Autres 7 %

Annexe IX



Source : https://www.lbio.nl/public/uploads/Rapporten/rapportage_Alimentatievaststelling.pdf

Par ailleurs, la même étude indique que 70 % des débiteurs d'obligations alimentaires concernant des enfants sont amenés à être en contact avec l'agence de recouvrement des obligations alimentaires LBIO (Page 8).

Enfin, il apparaît qu'en 2008, 7.706 personnes se trouvaient en défaut de paiement de pension alimentaire. C'était le cas en 2014 de 14.512 personnes.

2. Les modes de recouvrement des pensions alimentaires, notamment ceux faisant appel à une intervention publique

Le cas échéant, préciser les frais de collecte perçus par l'intervenant public au titre du recouvrement.

En France il existe une procédure spécifique (paiement direct) pour recouvrer les pensions en sus des procédures de recouvrement des créances privées (saisie sur salaires). Les CAF disposent d'une mission d'aide au recouvrement notamment lorsque le créancier bénéficie d'une allocation sous forme d'avance (l'allocation de soutien familial non recouvrable)

Diverses agences de recouvrement, de même que les huissiers de justice sont susceptibles d'intervenir pour le recouvrement des créances alimentaires.

C'est néanmoins à titre principal le *Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen* (LBIO), bureau national de recouvrement des « contributions d'entretien », qui est investi de cette mission.

Il s'agit d'une institution gouvernementale relevant du ministère de la sécurité et de la justice, spécialisée dans le recouvrement des pensions alimentaires dues à l'ex-conjoint/partenaire.

Les services du LBIO sont gratuits, et les frais de recouvrement sont à la charge des débiteurs défaillants.

Les frais de recouvrement sont fixés par décret.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2009-316.html>

Ils se montent à 19 € par mois dû, ou 15 % de la somme dûe, selon le montant le plus haut des deux.

Le LBIO tire un certain nombre de prérogatives du Code civil et du Code de procédure civile.

Celles-ci lui permettent d'obtenir facilement des administrations compétentes (impôts, sécurité sociale, communes) toutes informations financières utiles, mais également de procéder à des saisies sans avoir recours à un huissier de justice.

3. Existe-t-il une garantie publique de paiement des pensions alimentaires ?

En France, l'allocation de soutien familial permet le versement d'une allocation minimale de 104,75 € au parent gardien en cas de non-versement de la pension par l'autre parent. Si le débiteur n'est pas hors d'état de payer sa pension alimentaire, cette allocation est versée au créancier à titre d'avance et est recouvrée par les CAF auprès du débiteur.

Annexe IX

Le Lbio n'est pas un mécanisme de garantie, et ne met en œuvre aucun dispositif de nature subrogatoire.

Les communes, en charge du versement de certaines allocations, disposent des moyens juridiques pour forcer le créancier alimentaire à engager les démarches pour le recouvrement auprès du Lbio.

Elles y ont un intérêt dans la mesure où les pensions sont considérées comme des revenus et viennent en déduction des allocations dues.

Dans l'intervalle de temps entre le recours en recouvrement et la perception effective des sommes dues, les communes peuvent octroyer des aides sous forme de prêts (Leenbijstand).

4. L'autorité en charge de la fixation des pensions alimentaires

- ◆ est-ce toujours le juge ? cela peut-il être une autre autorité, et dans quels cas ? quelles voies de recours si la pension n'est pas fixée par le juge ?
- ◆ les accords amiables (non homologués par une autorité judiciaire ou administrative) sont-ils fréquents ?

Dans le cadre des séparations de couples non mariés, rien n'oblige les ex-partenaires à obtenir une fixation judiciaire de la pension alimentaire.

Néanmoins, seule une fixation judiciaire ouvre le droit au recours aux services du Lbio pour le recouvrement.

Diverses institutions (Y compris le Lbio moyennant finances) proposent leur aide pour le calcul des contributions dues.

5. L'existence de barèmes, leur mode de calcul, et leur caractère obligatoire ou indicatif

En France, une circulaire de la Chancellerie de 2010 a diffusé une table de référence pour les pensions dont les critères sont principalement les revenus du débiteur (minorés d'un minimum vital), le mode de garde, la taille de la fratrie. La pension est déterminée selon le coût de l'enfant qui est un pourcentage des revenus des parents.

Il existe un barème de la *Nederlandse Vereniging van Rechtspraak (NVVR)*, Association néerlandaise de la Justice.

<http://www.nvvr.org/>

Rien n'oblige les juges à y avoir recours, même si la grande majorité des décisions judiciaires se base sur ce barème, qui est repris par de nombreux sites internes spécialisés dans l'estimation des pensions alimentaires :

<http://www.scheidingswijzer.nl/berekenen/kinderalimentatie.html>

<http://www.scheidingswijzer.nl/berekenen/partneralimentatie.html>

6. L'existence d'une agence de recouvrement et le cas échéant de fixation des pensions

- ◆ statut de l'agence, date de création et texte de référence ;
Lbio : Agence gouvernementale dépendant du ministère de la justice.
Loi du 23 mars 1995 : <http://wetten.overheid.nl/BWBR0007292/2015-01-01>
Doté de la personnalité juridique.
- ◆ organisation, effectif, budget ;
Siège à Rotterdam.
Une direction de 3 membres.

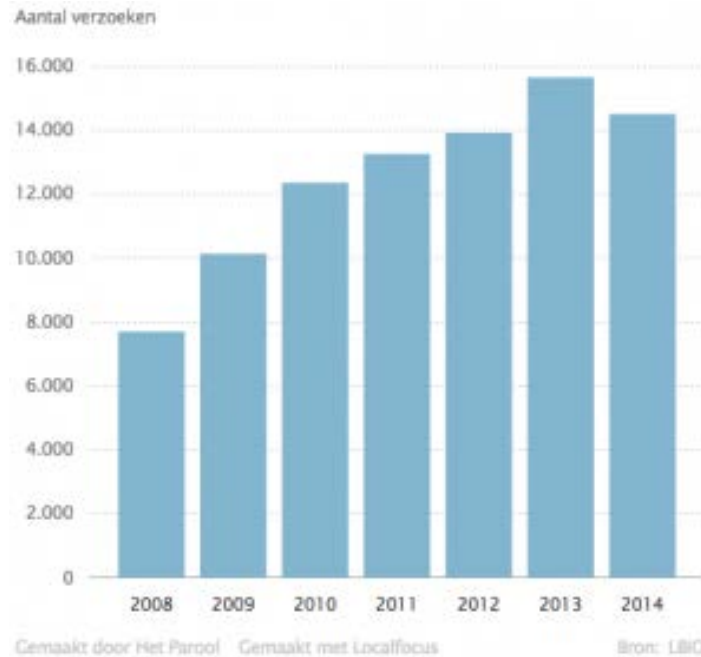
Annexe IX

Revenus composés des frais de recouvrement et de subventions versées par le ministère de la sécurité et de la justice et de la santé (4.0 millions d'€ en 2013).

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0007292/2015-01-01> (article 15)

Données sur les effectifs non disponibles.

- ◆ indicateurs d'activités (nombre de personnes suivies) ;
Evolution du nombre de demandes 2008-2014



Source :

<http://www.parool.nl/parool/nl/4/AMSTERDAM/article/detail/4139849/2015/09/11/Aantal-wanbetalers-alimentatie-bijna-verdubbeld.dhtml>

- ◆ articulation avec la procédure judiciaire ;
Le LBIO agit comme une agence de recouvrement mandatée par le créancier. Elle peut donc obtenir de l'autorité judiciaire des saisies sur salaire.
- ◆ l'agence a-t-elle également un rôle d'intermédiation pour le paiement des pensions alimentaires, même en l'absence d'impayés ?

Non.

avantages que présente une telle institution. Gratuité pour le créancier.

2.4. Royaume-Uni



**Ambassade de France au Royaume-Uni
Service des affaires sociales**

Londres, le 9 juin 2016

**Note à l'attention de M. François Dumuis,
Inspecteur général des affaires sociales**

Objet : L'évolution du système de recouvrement des pensions alimentaires au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni compte aujourd'hui 2 millions de parents isolés¹⁰, et, en 2014, 23% des enfants britanniques de moins de 18 ans vivaient avec un seul parent¹¹. 91% des familles monoparentales reposent sur les mères, au sens où elles ont l'enfant à charge, la pension alimentaire étant le plus souvent à la charge des pères.

En 2015, près d'un million d'enfants bénéficient d'une pension alimentaire, pension qui représente, en moyenne 27,2% des revenus bruts du parent ayant l'enfant à charge¹². D'après une étude de l'OCDE, les familles monoparentales constituées de parents célibataires¹³ représentent 46% des familles monoparentales au Royaume-Uni, contre 22% en moyenne au sein de l'UE¹⁴, parmi lesquels la proportion percevant une pension alimentaire était d'environ 23 % en 2004 au Royaume-Uni, contre 100 % en Suède et 46% en France¹⁵.

L'échec des premiers dispositifs a poussé le Gouvernement britannique à modifier le système relatif aux pensions alimentaires, clairement identifiées comme nécessaires à la garantie d'un niveau de vie décent et des meilleures chances de réussite pour l'enfant.

¹⁰ Office for National Statistics, *Families and Households: 2015*, part 5 : Lone Parents

¹¹ *Idem*, part 6 : Dependent Children

¹² HAKOVIRTA, M., *Child Maintenance and Child Poverty: A Comparative Analysis*, Journal of Poverty and Social Justice, volume 19, numéro 3, octobre 2011

¹³ Parents non divorcés et non veufs ; les parents « célibataires » sont ceux qui ne vivent plus avec un conjoint avec lequel ils ne se sont jamais mariés mais ont eu au moins un enfant.

¹⁴ OECD, "PF1.5 *Dispositifs relatifs à la pension alimentaire pour enfants*", base de données sur la famille de l'OCDE, Division de la politique sociale – Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales, 07.10.2010

¹⁵ *Idem*

Le nouveau dispositif, qui vise à promouvoir le dialogue et l'accord amiable entre les parents, donne de meilleurs résultats, même si le recouvrement des créances plus anciennes et la protection des parents isolés (principalement des femmes) se heurte encore à de réelles difficultés.

A noter : au Royaume-Uni, le versement de la pension alimentaire est perçu comme une obligation privée : il n'existe pas de mécanisme de remplacement assuré par l'Etat.

1. Il a fallu près de 20 ans pour mettre en place un dispositif efficace

1.1. L'expérience de la *Child Support Agency*, organisme public non-ministériel s'est révélée « coûteuse et peu concluante »

En application du *Child Support Act* (1991), les questions relatives au versement des pensions alimentaires ont été confiées à une agence spécialisée, la ***Child Support Agency (CSA)***, créée en 1993.

La CSA intervenait uniquement lorsqu'elle était saisie par l'un des parents, faute d'un accord amiable sur le montant et les modalités de versement de la pension alimentaire.

Une fois saisie, la *Child Support Agency* évaluait d'abord le montant de la pension – compte-tenu des dispositions en vigueur – que devait verser le parent non-résident (*paying parent*) au parent ayant la garde de l'enfant (*receiving parent*), puis, assurait gratuitement, dans un deuxième temps – toujours à l'initiative de l'un des parents, c'est-à-dire faute d'accord amiable – la collecte et le versement de la pension alimentaire.

Dès 1997, l'*Independent Case Examiner's Office*, chargé d'enregistrer les plaintes relatives au fonctionnement de la *Child Support Agency (CSA)*, pointait les retards, les erreurs voire même l'inaction de la CSA. Entre mars 2003 et décembre 2005, le délai de traitement d'un dossier était en effet passé de 18 à 287 jours¹⁶. Pour l'exercice 2006-2007, seuls 65% des cas traités par la CSA faisaient l'objet d'un versement effectif de la pension alimentaire.

1.2. Une première réforme du système fut menée en 2008

En 2008, une *QUANGO* – *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization*, littéralement « organisme public non-ministériel », sorte d'Autorité Administrative Indépendante qui n'emporte toutefois pas les mêmes prérogatives qu'en France – appelée ***Child Maintenance and Enforcement Commission***, est créée. Cette commission « chapeau » se voit confier trois missions principales :

- communiquer sur l'obligation qui incombe aux parents de soutenir financièrement leurs enfants au moins jusqu'à leur majorité ;
- fournir une information claire sur les modalités de règlement de la pension alimentaire entre le parent non-résident et le parent ayant la garde de l'enfant, par l'intermédiaire de

¹⁶ http://www.dwp.gov.uk/asd/asd1/child_support/csa_quarterly_dec05.asp

la **Child Maintenance Options**, composée d'une équipe de plus de 200 personnes répondant aux questions des parents par mail, téléphone ou « *live chats* » ;

- fournir un service efficace de versement des pensions alimentaires en application du cadre légal fixé par le *Child Support Act* de 1991, par l'intermédiaire de la **Child Support Agency**.

Fin 2011, 78% des cas traités par la CSA¹⁷ débouchaient sur un versement effectif de la pension alimentaire, mais la dette cumulée de la CSA avoisinait 3,8 milliards £¹⁸, dans la mesure où pour 1,85 £ de pension alimentaire versée, la CSA dépensait 1 £ en frais de gestion¹⁹.

1.3. En 2012, le système est à nouveau transformé et la **Child Support Agency** devient le **Child Maintenance Support**, dans le giron du ministère.

La réforme s'inscrit dans un mouvement plus vaste de maîtrise de la dépense publique et de réexamen de la pertinence de chacune des QUANGOS, mouvement qui a débouché sur la suppression d'un grand nombre de ces organisations.

Dès 2010, la **Child Maintenance and Enforcement Commission** fut classée la catégorie des « QUANGOS à abolir, avec réserves ». Abolie et réintégrée au sein du Département du Travail et des Retraites (*Department for Work and Pensions - DWP*) en juillet 2012, elle a perdu son statut d'organisme public non ministériel pour devenir le **Child Maintenance Group**. Quelques mois plus tard, en décembre 2012, la **Child Support Agency** devient « *Child Maintenance Support* ».

Pour garantir la sécurité juridique, les accords de pensions alimentaires signés dans le cadre des régimes (*schemes*) de 1993 et de 2003 de la CSA devront tous avoir été renégociés sous le nouveau régime de 2012 d'ici fin 2017, date à laquelle l'appellation CSA disparaîtra définitivement.

2. L'instauration du **Child Maintenance Service** vise à mieux promouvoir le dialogue et l'accord amiable entre les parents

2.1. Le système de détermination du montant de la pension alimentaire

Les déterminants sont les suivants²⁰ :

- le revenu annuel brut du parent non-résident (*paying parent*), ramené à un revenu hebdomadaire

¹⁷ Child Maintenance and Enforcement Commission, *Annual Report and Accounts, 2010/11*

¹⁸ CSA, *Quarterly Summary of Statistics*, juillet 2011

¹⁹ <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4441190.stm>

²⁰ *How we work out child maintenance. A step-by-step guide*, Child Maintenance Service's leaflet, correct as of 25 November 2013

Annexe IX

- le nombre d'enfants auxquels le parent non-résident doit verser une pension alimentaire
- le nombre de nuits que l'enfant passe par semaine chez le parent non-résident

En fonction de ces paramètres, des pourcentages de prélèvement sur le revenu hebdomadaire du parent non-résident sont appliqués. Ces pourcentages varient, de même que le montant des tranches de revenus auxquels ils s'appliquent, en fonction du régime applicable (1993, 2003 et 2012).

Les pensions soumises au régime de 2012 sont révisées chaque année (*Annual Review*) et le montant de la pension est réévalué si et seulement si les revenus du parent n'ayant pas la charge de l'enfant ont varié de plus de 25% – et ce afin de garantir la régularité des paiements plutôt que de solliciter le CMS pour la revalorisation de montants mineurs. Tout changement majeur de situation – adresse, chômage, retour dans l'emploi – doit être signalé dans un délai de sept jours, sous peine d'amende pouvant aller jusqu'à 1 000 £.

2.2. Le système de versement des pensions vise à favoriser les recours à l'amiable

La détermination du montant et des modalités de versement de la pension alimentaire ne font pas partie de la procédure de divorce. Le juge ne joue donc qu'un rôle résiduel, dans les cas de non-recouvrement, s'il est saisi par le CMS – voir infra (2.3)²¹.

En obligeant à renégocier les pensions soumises aux régimes de 1993 et 2003 de la CSA d'ici fin 2017, les pensions seront de facto soumises au nouveau régime de 2012 et aux règles du CMS. L'objectif, clairement affiché, du ministère consiste à dissuader les parents d'avoir recours à l'agence spécialisée et à les inciter à négocier un accord amiable (*family-based agreement*).

Une simulation en ligne sur les sites du *Child Maintenance Options*²² et du gouvernement²³ du montant de la pension alimentaire permet aux parents d'obtenir, sans même devoir saisir le CMS, un montant objectif susceptible de servir de base à un accord à l'amiable.

A défaut d'accord amiable, les parents ont recours au CMS, mais, contrairement au dispositif antérieur, la consultation est désormais payante : depuis le 11 août 2014, les parents peuvent consulter le CMS pour déterminer le montant de la pension alimentaire en s'acquittant d'une somme forfaitaire de 20 £, exceptions (non-cumulatives) faites des personnes victimes de violences conjugales, résidant en Irlande du Nord ou âgées de moins de 19 ans.

Une fois le montant déterminé par le CMS, les parents peuvent choisir entre deux systèmes pour le versement :

²¹ OECD, "PF1.5 Dispositifs relatifs à la pension alimentaire pour enfants", base de données sur la famille de l'OCDE, Division de la politique sociale – Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales, 07.10.2010

²² <http://www.cmoptions.org/en/calculator/>

²³ <https://www.gov.uk/calculate-your-child-maintenance/y>

Annexe IX

- le système Direct Pay : le parent non-résident verse directement le montant de la pension au parent ayant l'enfant à charge ;

- le système Collect and Pay : le parent ayant l'enfant à charge peut seul décider d'opter pour ce système. Dans ce cas, la collecte et le versement de la pension alimentaire sont gérés directement par le CMS –, en échange d'une contrepartie financière²⁴. Plus précisément :

→ Le parent non-résident (*paying parent*) versera au CMS une commission égale à 20% du montant de la pension alimentaire, en sus du versement de la pension,

→ 4% de la pension alimentaire versée au parent ayant la garde de l'enfant (*receiving parent*) sera prélevée.

2.3. Le système de recouvrement de la pension alimentaire

L'intervention du CMS diffère selon les cas (le parent ne veut pas payer ou il n'est pas en mesure de payer).

Lorsque la pension alimentaire est versée via le système de *Collect and Pay*, le CMS peut immédiatement prendre des mesures. Lorsque les parents ont conclu un accord à l'amiable ou n'ont utilisé la CSA / le CMS que pour le calcul de la pension – système de *Direct Pay* – le CMS n'intervient que s'il est saisi par le parent ayant la garde de l'enfant. .

Dans un premier temps, le CMS contacte le parent non-résident (*paying parent*) afin de comprendre pourquoi celui-ci n'a pas payé, trouver des solutions pour régler ce qu'il/elle doit et l'informer des actions qui pourront être prises à son encontre s'il ne paye pas. L'agence peut négocier un calendrier de remboursement avec le parent non-résident. Ce calendrier vise à recueillir tous les arriérés dans un délai de deux ans. Il peut être demandé au parent non-résident de payer jusqu'à 40% de son revenu, en fonction des circonstances et autres engagements financiers. De même, lorsque des changements de circonstances majeurs affectent la capacité de paiement du parent non-résident, celui-ci peut demander un rééchelonnement des versements, après avoir épuisé tous les recours existants pour renégocier ses dettes auprès de ses créanciers. Le parent ayant la charge de l'enfant est informé par le CMS des rééchelonnements et peut s'y opposer s'il considère qu'ils ne sont pas raisonnables.

Une fois le délai de deux ans écoulé, ou en l'absence de réponse du parent non-résident après ordre de s'expliquer, le CMS peut prendre, dans un second temps, les mesures d'exécution nécessaires au maintien du versement de la pension alimentaire, « dans la limite des revenus et biens nécessaires au maintien de l'employabilité et de conditions de vie décentes du parent non-résident »²⁵, par trois moyens d'action :

- **retenue sur salaire ou autres pensions d'Etat** dont bénéficierait le parent non-résident : le CMS informe l'employeur du parent concerné du montant à prélever sur le salaire et à transférer. Si l'employeur ne s'exécute pas, il peut être poursuivi en justice par le CMS ;

²⁴ Ce système de collecte et d'exécution des transferts existait à l'époque de la CSA, sous le nom de *Full collection service*, mais était gratuit

²⁵ Art. 3, Section 35, Chapitre 48 du *Child Support Act* (1991), version actuellement en vigueur

- **prélèvement direct sur compte bancaire, sans autorisation préalable de la banque**, en ordonnant à la banque un versement en une ou plusieurs fois ;

- **action en justice** : en cas d'inexécution, le juge britannique peut ordonner la saisie puis la vente de biens meubles ou immeubles du parent non-résident ou la saisie de créances dues au parent non-résident par des tiers. Ce dernier peut en outre être condamné à une peine de prison et à payer les frais de procédure. Enfin, s'il essaye de transférer ses biens à des tiers, le juge peut ordonner l'annulation des ordres passés et contrats des contrats signés. Sous certaines conditions, le juge du divorce peut également fixer le montant de la pension alimentaire due par le parent non résident. C'est le cas notamment lorsque les revenus du parent débiteur sont très élevés et au-delà du barème retenu par le CMS.

En cas d'incapacité avérée de payer les arriérés, le parent non-résident peut proposer de payer une somme de remplacement (*lump sum*) en guise de règlement final et définitif de toute obligation de pension alimentaire. Cette possibilité est conditionnée à son acceptation par l'autre parent. Dans tous les cas, si le CMS ou la CSA estime qu'il est possible pour le parent non-résident de rembourser les arriérés, celui-ci doit s'exécuter.

Si le CMS ou la CSA observe que le parent non-résident ne peut plus payer les arriérés, ceux-ci peuvent être effacés. Aucun mécanisme de versement de substitution n'est alors prévu pour le parent ayant l'enfant à charge.

3. La réforme a été jugée salubre pour l'efficacité et la qualité de service

3.1. Les premières évaluations de la qualité du service sont positives

Le **Child Maintenance Group** (qui regroupe les services du **Child Maintenance Support** et du **Child Maintenance Options**) compterait environ 10 000 employés, répartis sur 32 sites, 3 millions de clients, pour un budget annuel d'environ 500 millions £²⁶ (tbc).

D'après un récent rapport du ministère (DWP) sur les dossiers soumis au régime de 2012, l'agence offre de bons résultats en qualité de service^{27,28} :

- le taux de réponse aux appels est de 98% (entre mars 2015 et février 2016) ;
- seulement 215 réclamations relatives au fonctionnement du service en février 2016 pour un stock total de 227 000 dossiers ;
- en moyenne, 90% des changements de circonstances (du parent non-résident ou du parent ayant la charge de l'enfant) – 131 900 requêtes pour le mois de janvier 2016 – sont traités en moins de 28 jours ;
- 89% des contestations pour réexamen des décisions du CMS (*Mandatory Reconsiderations*) ont été traitées dans les 20 jours

²⁶ <http://www.theguardian.com/money/2012/oct/20/threat-child-maintenance>

²⁷ *Child Maintenance Service 2012 Scheme – Experimental Statistics August 2013 – February 2016*, Department for Work and Pensions, publié en avril 2016

²⁸ Les chiffres fournis ne concernent que les dossiers soumis au régime de 2012 (227 000 dossiers)

Annexe IX

3.2. Des mesures « dissuasives » semblent prévenir efficacement la survenance d'arriérés

L'historique de la CSA devenue CMS témoigne de la plus grande efficience, d'un système financièrement dissuasif envers le conflit et qui incite de facto à conclure des accords à l'amiable. Afin que ces accords soient justes en amont, deux conditions sont requises :

- transparence du système de fixation de la pension alimentaire ;
- simplicité des déterminants de la pension.

| | Régimes 1993 et 2003 <i>(chiffres mars 2015)²⁹</i> | Régime 2012 <i>(chiffres février 2016)³⁰</i> |
|--|---|---|
| Nombre de dossiers | 1 332 800 | 227 000 |
| dont : <i>hors dossiers encore ouverts pour arriérés uniquement</i> | <i>635 000</i> | <i>227 000</i> |
| Enfants bénéficiant d'une pension alimentaire | 762 100 | 215 400 |
| <i>Evolution sur un an</i> | -12,6 %* | + 21%* |
| <i>Case Groups)³¹ assumant dans les temps le versement de la pension alimentaire (en %)</i> | 87,9 % | 88% |
| Part des dossiers gérés par le CMS selon : | | |
| - <i>Collect & Pay</i> (ou équivalent pour les régimes 1993 et 2003) | 65 % | 30 % |
| - <i>Direct Pay</i> | - | 70 % |

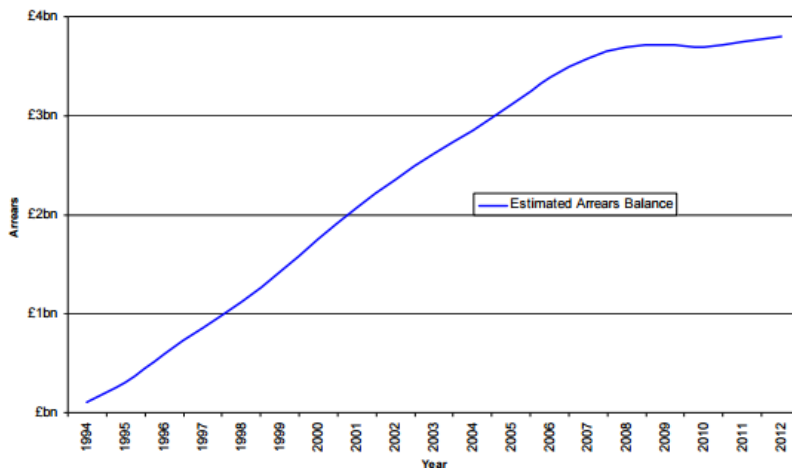
*Cette évolution s'explique par le fait que tout nouveau dossier est désormais ouvert sous le régime de 2012, et que l'ensemble des dossiers soumis aux régimes de 1993 et 2003 doivent être revus et renégociés par les parents concernés selon les termes du régime de 2012 avant fin 2017.

Les arriérés de pensions alimentaires (depuis la création de la *Child Support Agency* en 1993) s'élèvent aujourd'hui à 3,9 milliards £, chiffre stable depuis 2008.

²⁹ Idem

³⁰ *Child Maintenance Service 2012 Scheme – Experimental Statistics August 2013 – February 2016, Department for Work and Pensions* : chiffres de février 2016

³¹ Un groupe de cas est défini comme l'ensemble des cas associés à un parent non-résident (*paying parent*).

Croissance des arriérés de la *Child Support Agency*, de 1993 à 2012Fig3¹⁴. Growth of Child Support Agency Arrears – 1993 - 2012**4. Le recouvrement des créances plus anciennes et la protection des mères isolées se heurtent encore à de réelles difficultés****4.1. 75% des pensions non-versées étaient jugées irrécouvrables en 2015³²**

La notion d'« irrécouvrable » est toutefois sujette à polémique : est considéré comme irrécouvrable toute instance où soit aucun paiement n'a été reçu du parent absent au cours des six mois précédents, ou soit aucun calendrier des arriérés n'a été mis en place. D'après les chiffres du ministère (*DWP*), environ 175 millions £ sont considérés comme « définitivement irrécouvrables » (essentiellement en raison du décès du parent débiteur)³³.

Tableau de classification selon la nature des arriérés³⁴**Analysis of Collectability 2014/15**

| £'000 | 2003 System | 1993 System | Clerical Case Database | Total |
|-------------------------|-------------|-------------|------------------------|-----------|
| Likely to be collected | 308,050 | 109,259 | 49,596 | 466,905 |
| Potentially Collectable | 399,687 | 98,135 | 64,281 | 562,103 |
| Uncollectable | 1,540,881 | 1,136,717 | 250,221 | 2,927,819 |
| Total | 2,248,618 | 1,344,111 | 364,098 | 3,956,827 |

Nota³⁵ : *Likely to be collected* : collecte imminente probable ; *Potentially Collectable* : potentiellement recouvrable ; *Uncollectable* : irrécouvrable

³² £2.9bn unpaid child maintenance 'uncollectable', BBC News, 25.01.2015 : <http://www.bbc.co.uk/news/uk-30955060>

³³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214338/cm-arrears-and-compliance-strategy-2012-2017.pdf

³⁴ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/485960/HC687_Client_fund_1993_tagged.pdf

Aujourd'hui, les arriérés dus au ministère (*DWP*), au titre de ses interventions représente 1,4 milliards £, ce qui, in fine, pèse sur le budget de l'Etat et le contribuable³⁶.

4.2. Les garanties offertes aux parents isolés apparaissent encore insuffisantes

Même si l'absence de statistiques plus récentes ne permet pas d'estimer l'impact récent de la mise en place du *CMS* et du régime de 2012, les parents isolés semblent assez peu protégés face à un ancien partenaire réfractaire, à moins de s'acquitter de la redevance exigée et d'accepter de subir le prélèvement imposé (4%), ce qui peut fragiliser davantage une population déjà vulnérable³⁷ (pm, au RU en 2013, le taux d'emploi des femmes chute de 75% à 65% lorsqu'elles deviennent mères)³⁸.

Si, en moyenne chaque mois, 30% des nouveaux cas de saisie du *CMS* sont exonérés des frais d'inscription (*application fees*) de 20 £, de nombreuses critiques pointent le caractère discriminant de ces frais envers le parent ayant l'enfant à charge qui, s'il saisit l'agence, pâtit à ce moment déjà d'absence de pension alimentaire.

La pertinence du prélèvement sur la pension, dans le cadre de l'option *Collect & Pay*, y compris pour le parent ayant l'enfant à charge, s'explique par la volonté de dissuader les parents d'y avoir recours. Ce raisonnement repose sur l'idée que le parent ayant la garde de l'enfant doit tout faire pour obtenir trouver un accord avec le parent non-résident, mais ne tient pas compte de la réalité, dans laquelle l'absence d'accord profite essentiellement au parent non-résident.

Conclusion

La gestion du système de pension alimentaire en dehors du cadre judiciaire, sur la base d'un accord amiable et, au besoin, par l'intermédiaire d'un service dédié, évite l'encombrement des tribunaux, d'autant que la question n'a pas à être traitée par le juge au cours de la procédure de divorce.

Le système repose, de manière assez solide semble-t-il, sur deux piliers : transparence du calcul du montant de la pension alimentaire et incitation à l'accord à l'amiable. L'application d'un système dissuasif de type *Collect & Pay* s'avère efficace. Toutefois, le prélèvement de 4% sur la pension alimentaire du parent non-résident est très critiqué³⁹. Celui-ci peut conduire à fragiliser davantage une personne dont la situation est déjà suffisamment précaire et contribue indirectement à faire payer à l'enfant l'incapacité de ses parents à trouver un accord.

³⁵ *Idem*, p.8-9 : les principes et modalités de ces terminologies sont expliqués dans la partie (1.6.)

³⁶ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214338/cm-arrears-and-compliance-strategy-2012-2017.pdf

³⁷ INSLEY, J., "Child Support Agency changes threaten women already living in fear", The Observer, 21 octobre 2012

³⁸ OECD, LMF 1.2.A, *Taux d'emploi des mères en 2013*, base de données sur la famille de l'OCDE, Division de la politique sociale – Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales, 09.12.2015

³⁹ INSLEY, J., "Child Support Agency changes threaten women already living in fear", The Observer, 21 octobre 2012

Références

<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120716161734/http://www.childmaintenance.org/en/pdf/advisory-panel-arrears-sep-11.pdf>

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/485960/HC687_Client_fund_1993_tagged.pdf

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/325228/if-you-dont-pay-child-maintenance.pdf

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/474407/IPOL-FEMM_NT\(2014\)474407_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/474407/IPOL-FEMM_NT(2014)474407_FR.pdf) – mai 2014

<https://www.citizensadvice.org.uk/relationships/children-and-young-people/child-maintenance/child-maintenance-2012-scheme/child-maintenance-administration/child-maintenance-negotiating-repayments-when-you-owe-maintenance/>

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519248/child-maintenance-service-2012-scheme-apr-16.pdf

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214338/cm-arrears-and-compliance-strategy-2012-2017.pdf

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/325219/how-we-work-out-child-maintenance.pdf

<https://www.gov.uk/child-maintenance/overview>

http://ec.europa.eu/civiljustice/maintenance_claim/maintenance_claim_eng_fr.htm

<http://www.familylawweek.co.uk/site.aspx?i=ed160502>

HAKOVIRTA, M., "Child Maintenance and Child Poverty: A Comparative Analysis", Journal of Poverty and Social Justice, volume 19, numéro 3, octobre 2011

SKINNER, C., DAVIDSON, J., "Recent trends in Child Maintenance Schemes in 14 countries", International Journal of Law, Policy and the Family, vol. 23, n° 1, 2009.

INSLEY, J., "Child Support Agency changes threaten women already living in fear", The Observer, 21 octobre 2012.

Chambre des Communes, "Child Support Agency: Implementation of the Child Support Reforms", Committee of Public Accounts, trente-septième rapport de session, 27 juin 2007.

OECD, "PF1.5 Dispositifs relatifs à la pension alimentaire pour enfants", base de données sur la famille de l'OCDE, Division de la politique sociale – Direction de l'Emploi, du Travail et des Affaires sociales, 7 octobre 2010

BRADSHAW, J., FINCH, N., "A Comparison of Child Benefit Packages in 22 countries", Research Report n° 174, Department of Work and Pensions, 2002

Objet : Questionnaire relatif au recouvrement des pensions alimentaires

1. Le taux d'impayés des pensions. - Donner le cas échéant les références des études

Au Royaume Uni, 75% des pensions non-versées étaient jugées irrécouvrables en 2015¹. D'après les chiffres du ministère (*DWP*), environ 175 millions £ sont considérés comme « définitivement irrécouvrables » (essentiellement en raison du décès du parent débiteur)².

2. Les modes de recouvrement des pensions alimentaires, notamment ceux faisant appel à une intervention publique

L'intervention du Child Maintenance Support diffère selon les cas. Lorsque la pension alimentaire est versée via le système de Collect and Pay, le CMS peut immédiatement prendre des mesures. Lorsque les parents ont conclu un accord à l'amiable ou n'ont utilisé le CMS que pour le calcul de la pension (système de Direct Pay), le CMS n'intervient que s'il est saisi par le parent ayant la garde de l'enfant.

Dans un premier temps, le CMS contacte le parent qui n'a pas la garde de l'enfant afin de comprendre pourquoi celui-ci n'a pas payé, trouver des solutions pour régler ce qu'il/elle doit et l'informer des actions qui pourront être prises à son encontre s'il ne paye pas. L'agence peut négocier un calendrier de remboursement avec le parent qui n'a pas la garde de l'enfant. Ce calendrier vise à recueillir tous les arriérés dans un délai de deux ans. Une fois le délai de deux ans écoulé, ou en l'absence de réponse du parent qui n'a pas la garde de l'enfant après ordre de s'expliquer, le CMS peut prendre, dans un second temps, les mesures d'exécution nécessaires au maintien du versement de la pension alimentaire, « dans la limite des revenus et biens nécessaires au maintien de l'employabilité et de conditions de vie décentes du parent qui n'a pas la garde de l'enfant »³, par trois moyens d'action :

- **retenue sur salaire ou autres pensions d'Etat** dont bénéficierait le parent non-résident : le CMS informe l'employeur du parent concerné du montant à prélever sur le salaire et à transférer. Si l'employeur ne s'exécute pas, il peut être poursuivi en justice par le CMS ;

- **prélèvement direct sur compte bancaire, sans autorisation préalable de la banque**, en ordonnant à la banque un versement en une ou plusieurs fois ;

- **action en justice** : en cas d'inexécution, le juge britannique peut ordonner la saisie puis la vente de biens meubles ou immeubles du parent non-résident ou la saisie de créances dues au parent non-résident par des tiers. Ce dernier peut en outre être condamné à une peine de prison et à payer les frais de procédure. Enfin, s'il essaye de transférer ses biens à des tiers, le juge peut ordonner l'annulation des ordres passés et des contrats signés. Sous certaines conditions, le juge aux affaires familiales peut également fixer le montant de la pension alimentaire due par le parent qui n'a pas la garde de l'enfant. C'est le cas notamment lorsque les revenus du parent débiteur sont très élevés et au-delà du barème retenu par le CMS.

En cas d'incapacité avérée de payer les arriérés, le parent qui n'a pas la garde de l'enfant peut proposer de payer une somme de remplacement (*lump sum*) en guise de règlement final et définitif de toute obligation de pension alimentaire. Cette possibilité est conditionnée à son acceptation par l'autre parent. Dans tous les cas, si le CMS estime qu'il est possible pour le parent non-résident de rembourser les arriérés, celui-ci doit s'exécuter.

3. Existe-t-il une garantie publique de paiement des pensions alimentaires ?

Au Royaume-Uni, le versement de pension alimentaire est perçue comme une obligation privée. Il n'existe donc pas de mécanisme de remplacement assuré par l'État.

En effet, si le *CMS* observe que le parent n'ayant pas la garde de l'enfant ne peut plus payer les arriérés, ceux-ci peuvent être effacés. Aucun mécanisme de versement de substitution n'est alors prévu pour le parent ayant l'enfant à charge.

4. L'autorité en charge de la fixation des pensions alimentaires

L'autorité en charge de la fixation des pensions alimentaires est le Child Maintenance Service.

5. L'existence de barèmes, leur mode de calcul et leur caractère obligatoire ou indicatif

Afin d'établir à quel montant s'élèvera la pension alimentaire, les déterminants sont les suivants :

- le revenu annuel brut du parent qui n'a pas la garde de l'enfant, ramené à un revenu hebdomadaire
- le nombre d'enfants auxquels le parent qui n'a pas la garde de l'enfant doit verser une pension alimentaire
- le nombre de nuits que l'enfant passe par semaine chez le parent qui n'a pas la garde de l'enfant

En fonction de ces paramètres, des pourcentages de prélèvement sur le revenu hebdomadaire du parent qui n'a pas la garde de l'enfant sont appliqués. Ces pourcentages varient, de même que le montant des tranches de revenus auxquels ils s'appliquent, en fonction du régime applicable (1993, 2003, et 2012).

Selon le revenu hebdomadaire brut du parent, un des cinq différents taux sera applicable :

| Revenu hebdomadaire brut | Taux |
|---|-----------------|
| Inférieur à £7 | Nul |
| £7 à £100, ou si le parent reçoit des allocations | Tarif fixe |
| £100.01 à £199.99 | Tarif réduit |
| £200 à 800 | Basique |
| £800.01 à £3,000 | Basique Plus |

6. L'existence d'une agence de recouvrement et le cas échéant de fixation des pensions

Il n'existe pas, à proprement parler, d'agence de recouvrement des pensions alimentaires. En effet, le Child Maintenance Service vise à mieux promouvoir le dialogue et l'accord amiable entre les parents, et guide la procédure d'établissement d'une pension alimentaire. Toutefois, si le *CMS* or la *CSA* observe que le parent qui n'a pas la garde de l'enfant ne peut plus payer ses arriérés, ceux-ci peuvent être effacés. Aucun mécanisme de versement de substitution n'est alors prévu pour le parent ayant l'enfant à charge.

2.5. Suède



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AMBASSADES DE FRANCE
DANEMARK, FINLANDE, NORVÈGE et SUÈDE
SERVICE RÉGIONAL AFFAIRES SOCIALES ET SANTÉ

RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE SUR LE RECOUVREMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES EN SUÈDE

4 juillet 2016

Rédactrices : Sarah Cherkaoui, Dominique Acker

En Suède, lorsqu'un parent ne s'acquitte pas de la pension alimentaire, c'est la Caisse nationale d'assurance sociale qui prend le relais pour assurer l'entretien de l'enfant. Le parent devient alors le débiteur de la Caisse nationale d'assurance sociale. En cas de non-paiement à la Caisse nationale d'assurance sociale, cette dernière transfère le dossier de recouvrement de la dette à l'agence nationale de recouvrement des dettes.

Pour la fixation et la modification du montant de la pension alimentaire, tous les efforts portent sur l'obtention d'un accord amiable : la Caisse nationale d'assurance sociale et les services sociaux jouent le rôle de médiateurs sur la base de barèmes indicatifs ; c'est le juge qui tranche en dernier ressort.

1. Le taux d'impayés des pensions alimentaires

La Caisse nationale d'assurance sociale enregistre les pensions alimentaires qui font l'objet d'un soutien total ou partiel de sa part. Les données qui sont fournies ci-après sont celles de la Caisse: elles ne donnent pas une vision complète de l'ensemble des pensions alimentaires versées en Suède, mais on peut considérer qu'elles retraduisent toutes les situations dans lesquelles ces pensions sont impayées ou insuffisantes pour subvenir aux besoins de l'enfant.

En 2015, le nombre de personnes suivies par la Caisse, qui devaient s'acquitter d'une pension alimentaire et dont les enfants faisaient l'objet d'un soutien alimentaire total ou partiel (voir ci-après) s'élevait à 129 464, dont 13% de femmes (16 707) et 87% d'hommes (112 757). Parmi ces personnes, 29% des femmes (soit 4818 femmes) et 33% des hommes (soit 36 891 hommes) avaient une dette à l'égard de la Caisse nationale d'assurance sociale. Le **taux d'impayés moyen est de 32,2%**, plus élevé chez les hommes que les femmes et chez les plus de 45 ans. Le tableau ci-dessous retrace les pensions alimentaires dues et les impayés par tranche d'âge. Il faut souligner que ce taux d'impayés n'est calculé que sur les pensions alimentaires faisant l'objet d'un soutien alimentaire de la part de la Caisse.

Le nombre d'enfants concernés par ce soutien s'élevait en 2015 à **225 248**.

Annexe IX

| Age | Nombre de personnes redevables d'une pension alimentaire (débiteurs) | | | Nombre d'impayés à la Caisse nationale d'assurance | | | | |
|-------------|--|----------------|----------------|--|-----------------------|---------------|---------------|----------------------|
| | Femmes | Hommes | Total | Femmes | Pourcentage de femmes | Hommes | Total | Pourcentage d'hommes |
| -24 | 304 | 2328 | 2632 | 14 | 4,6% | 265 | 270 | 11,6% |
| 25-29 | 1157 | 7231 | 8388 | 196 | 17% | 1758 | 1954 | 24,3% |
| 30-34 | 2332 | 12 456 | 14 788 | 529 | 23% | 3771 | 4300 | 34,5% |
| 35-39 | 3574 | 18 292 | 21 866 | 947 | 26,5% | 5726 | 6673 | 31,3% |
| 40-44 | 4099 | 22 279 | 26 378 | 1284 | 31,32% | 7325 | 8609 | 33% |
| 45-49 | 3108 | 21 330 | 24 438 | 1076 | 34,6% | 7416 | 8492 | 35% |
| 50-54 | 1614 | 15 588 | 17 202 | 581 | 36% | 5278 | 5859 | 34% |
| 55-59 | 453 | 7951 | 8404 | 162 | 36% | 2911 | 3073 | 36,6% |
| 60- | 66 | 5302 | 5368 | 29 | 44% | 1991 | 2020 | 37,5% |
| Tous | 16 707 | 112 757 | 129 464 | 4818 | 28,83% | 36 891 | 41 709 | 32,7% |

Données : Caisse nationale d'assurance sociale, rapport du 28 juin 2016

| Nombre d'enfants concernés par un soutien alimentaire | | | Parents redevables d'une pension alimentaire (débiteurs) | | | Parent bénéficiaires (créanciers) | | |
|---|---------|----------------|--|---------|----------------|-----------------------------------|--------|----------------|
| Filles | Garçons | Tous | Femmes | Hommes | Tous | Femmes | Hommes | Tous |
| 109 869 | 115 379 | 225 248 | 16 707 | 112 757 | 129 464 | 122 551 | 18 086 | 140 637 |

Données : Caisse nationale d'assurance sociale, Décembre 2015

2. Les modes de recouvrement des pensions alimentaires, notamment ceux faisant appel à une intervention publique

Si un débiteur ne paye pas la pension alimentaire due, elle est enregistrée comme une **dette à l'égard de la Caisse nationale d'assurance sociale**. Si cette dette n'est pas réglée (impayée) au bout de **5 mois**, la Caisse se tourne alors vers **l'agence nationale de recouvrement des dettes (Kronofogden)**. La Caisse n'a en effet pas la capacité à imposer le paiement de la pension alimentaire.

En cas de non-paiement de la pension alimentaire, le parent créancier peut directement se tourner vers l'agence nationale de recouvrement des dettes et remplir un formulaire sur le site internet pour obtenir le recouvrement de la pension. Ceci coûte 600 couronnes suédoises (65 euros) par an au parent créancier (demandant le paiement de la pension alimentaire) ; cette somme est payée à l'agence nationale de recouvrement des dettes.

Mais cette faculté est peu utilisée car les conséquences pour le parent redevable peuvent être lourdes. L'agence de recouvrement des dettes peut saisir des biens mobiliers et immobiliers, et le revenu du parent redevable de la pension alimentaire. Cela peut également avoir un impact négatif en cas de besoin de prêts, notamment pour le logement.

3. Existe-t-il garantie publique de paiement des pensions alimentaires ?

Oui, tout enfant a droit à un soutien des fonds publics si les parents ne vivent pas ensemble et si l'enfant vit en permanence avec un seul des parents. Grâce à ce soutien assuré par la Caisse nationale d'assurance sociale, la société garantit à un enfant de parents séparés une **allocation d'entretien**, lorsque le parent débiteur ne procède pas à son obligation d'entretien, ou de manière insuffisante.

Annexe IX

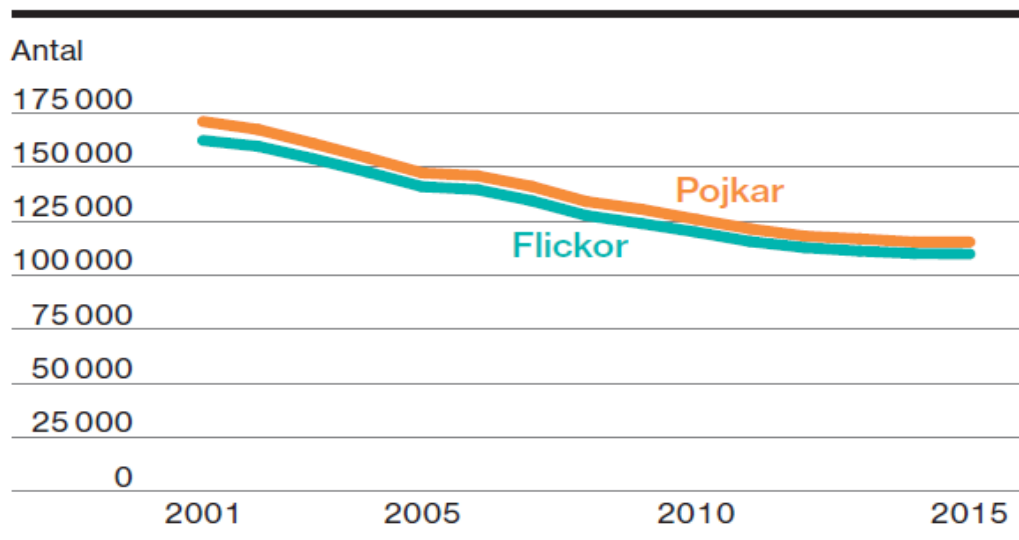
Cette allocation mensuelle s'élève à 1573 couronnes suédoises, soit **167 euros**.

Il existe trois types de soutiens alimentaires :

- **Soutien alimentaire complet.** Lorsque le parent qui doit payer une pension alimentaire ne la paie pas ou la paie en retard, la Caisse verse 1573 couronnes suédoises (167 euros). Le **parent** qui ne vit pas avec l'enfant **doit rembourser** cet argent à la Caisse dans le cadre d'un processus séparé.
- **Allocation supplémentaire.** Lorsque le parent qui ne vit pas avec l'enfant n'a pas les ressources suffisantes pour payer 1573 couronnes suédoises par mois (167 euros), **la Caisse paie la différence.** Lorsque l'allocation supplémentaire est versée, le parent qui ne vit pas avec l'enfant n'a pas besoin de rembourser la différence à la Caisse.
- **Soutien pour résidence alternée.** Si l'enfant vit en alternance avec les deux parents pour environ la même durée, les parents peuvent bénéficier d'un soutien. La somme est payée à chacun des deux parents. Le montant dépend du revenu de chacun des parents. Chaque parent peut recevoir au maximum 786 couronnes suédoises par mois. Ce soutien n'est pas remboursé à la Caisse nationale d'assurance sociale.

Entre 2001 et 2014, il y a eu une **baisse du nombre de soutiens alimentaires payés par la Caisse Nationale d'assurance sociale** comme le montre le graphique ci-après :

Nombre de soutien alimentaires payés par la Caisse nationale d'assurance entre 2001 et 2015



Légende: Pojkar: garçons; Flickor: filles

Ceci peut être expliqué par :

- La baisse de natalité entre fin 1990 et début 2000
- Le développement de la garde alternée
- Les efforts de la Caisse nationale d'assurance sociale pour inciter les parents à s'accorder sur la pension alimentaire entre eux.

On assiste cependant à une augmentation des montants versés depuis l'année 2015 :

- **2013:** 3,283 milliards de couronnes suédoises (357,847 millions d'euros)
- **2014:** 3,258 milliards de couronnes suédoises (355,122 millions d'euros)
- **2015:** 3,492 milliards de couronnes suédoises (380,628 millions d'euros)

Chiffres récents

En avril 2016, la **Caisse nationale d'assurance sociale** a payé 348 273 482 couronnes suédoises (environ 3,2 millions d'euros) à 226 778 enfants en hausse de 0,6% par rapport à 2015. Ceci correspond à 145 284 parents redevables de pensions alimentaires.

Entre janvier et avril 2016, la somme totale de pensions alimentaires payée par les parents redevables à la Caisse nationale d'assurance s'élevait à 119 143 601 couronnes suédoises (soit 1,1 millions d'euros) pour les parents résidants en Suède et à 6 726 374 couronnes suédoises (soit 733 000 euros) pour les parents résidant à l'étranger.

Selon la Caisse nationale d'assurance davantage d'enfants peuvent avoir une meilleure pension alimentaire si les parents s'accordent eux-mêmes. Beaucoup de parents pensent que la pension alimentaire ne peut pas être supérieure au soutien alimentaire (1573 couronnes suédoises). Or le soutien alimentaire est basé sur les coûts de l'enfant et sur les revenus des parents. Très souvent, cette somme ne couvre pas toutes les dépenses de l'enfant. C'est pour cela qu'énormément d'enfants reçoivent une faible pension alimentaire.

4. L'autorité en charge de la fixation des pensions alimentaires

- **Est-ce toujours le juge ? cela peut-il être une autre autorité, et dans quels cas ?
quelles voies de recours si la pension n'est pas fixée par le juge ?**

Fixation de la pension

Le **recours au juge** se fait en **dernier ressort**. Normalement, une pension alimentaire est due jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 18 ans. Si l'enfant est encore à l'école, ce dernier reste à la charge des parents jusqu'à ce qu'il ait 21 ans.

La Caisse nationale d'assurance sociale recommande en effet aux parents de trouver un accord amiable sur le montant de la pension alimentaire ou sa modification, car régler la question de la pension au tribunal a un coût pour tous.

Si les parents ne sont pas d'accord, la Caisse nationale d'assurance peut jouer un rôle de **médiation** ou d'aide à l'information. Elle peut aider également à calculer le montant de la pension alimentaire avec une application de simulation mise à disposition des parents.

Si les parents ne peuvent pas se mettre d'accord sur la pension alimentaire, malgré la médiation de la Caisse nationale d'assurance sociale ou de la commune (services sociaux), l'affaire est portée devant le Tribunal de première instance qui tentera une dernière médiation avant de prendre un jugement fixant la pension et les obligations des parents.

La pension alimentaire peut donc procéder soit d'un **jugement**, soit d'un **accord amiable**.

Modification de la pension

Une modification du niveau de la pension peut être nécessaire **si les circonstances changent** (autres enfants à charge ou modification du revenu par exemple).

Si les deux parties sont d'accord, elles peuvent modifier la pension alimentaire dans le cadre d'un nouvel accord. Cela vaut également si l'allocation a déjà été décidée par un jugement. Les parents peuvent contacter un **avocat ou les services sociaux** qui peuvent aider à rédiger un accord sur le changement du montant.

Si les parents ne se mettent pas d'accord, alors le tribunal peut décider de modifier la pension alimentaire (ajustement) s'il constate que les circonstances ont changé de manière significative.

Si le montant de la pension alimentaire n'a pas changé en six ans (autrement que par l'indexation), chacun des parents peut demander au tribunal de reconsidérer le montant de la pension alimentaire, même si de nouvelles conditions ne sont pas survenues.

Si un tribunal ou les parents eux-mêmes ont décidé qu'aucune pension alimentaire n'était due, le jugement ou l'accord peuvent plus tard être modifiés de la même manière que lorsqu'une pension alimentaire a été déterminée.

Annexe IX

- Les accords amiables (non homologués par une autorité judiciaire ou administrative) sont-ils fréquents ?

En Suède, la voie la plus fréquente est l'accord amiable (voir ci-dessus) favorisé par les services sociaux et la Caisse nationale d'assurance sociale.

5. L'existence de barèmes, leur mode de calcul, et leur caractère obligatoire ou indicatif

Le soutien alimentaire est indexé et adapté en fonction du tarif de base prévu par la Loi sur l'assurance nationale. Ce tarif est établi annuellement dans le cadre de la procédure budgétaire.

Depuis 1983, le soutien alimentaire est généralement modifié tous les 1^{er} Février de chaque année. La modification s'applique à l'allocation d'entretien décidé avant le 1^{er} Novembre de l'année précédente. La Caisse nationale d'assurance sociale détermine chaque année si le soutien alimentaire doit être modifié et dans ce cas, par quel pourcentage sur la base des barèmes établis par le Conseil national de la santé et du bien-être.

Les barèmes suivants sont donnés à titre indicatif et servent de référence sur la négociation des pensions alimentaires.

Montant forfaitaire de la pension alimentaire sur la base de l'âge de l'enfant (2011)

| Age | Pourcentage du montant de base | Montant mensuel en couronnes suédoises | Montant mensuel en euros |
|-----------|--------------------------------|--|--------------------------|
| 0-6 ans | 65 % | 2318 | 250 euros |
| 7-12 ans | 80% | 2853 | 303 euros |
| 13-17 ans | 95% | 3388 | 370 euros |

Annexe IX

Coûts mensuels par âge (en couronnes suédoises)

| Besoins de base | 0 an | 1-2 ans | 3 ans | 4-6 ans | 7-10 ans | 11-14 ans Fille | 15-18 ans Fille | 11-14 ans Garçon | 15-18 ans Garçon |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------------------|
| Nourriture | 490 | 670 | 800 | 1150 | 1120 | 1290 | 1500 | 1480 | 1830 |
| Vêtements et chaussures | 320 | 420 | 420 | 440 | 480 | 510 | 520 | 510 | 530 |
| Jeux de loisirs | 60 | 150 | 150 | 330 | 520 | 530 | 490 | 530 | 490 |
| Hygiène | 470 | 410 | 130 | 100 | 130 | 260 | 320 | 180 | 225 |
| Assurance | 110 | 110 | 110 | 110 | 110 | 110 | 110 | 110 | 110 |
| Consommables | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Matériels de maison dont ordinateur | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Médias, téléphone, internet | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 |
| Assurance logement | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Frais domestiques | 45 | 45 | 45 | 45 | 45 | 45 | 45 | 45 | 45 |
| Médicaments | 75 | 75 | 75 | 75 | 75 | 75 | 75 | 75 | 75 |
| Transport local | 0 | 0 | 0 | 0 | 250 | 250 | 250 | 250 | 250 |
| Argent de poche | | | | | 100 | 200 | 300 | 200 | 300 |
| TOTAL | 1810 | 2120 | 1970 | 2490 | 3070 | 3510 | 3850 | 3620 | 4095 |

Coûts mensuels pour un enfant (en couronnes suédoises)

| Age | 0 | 1-2 | 3 | 4-6 | 7-10 | 11-14 | 15-16 | 17-18 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Besoins de base | 1810 | 2120 | 1970 | 2490 | 3070 | 3720 | 4095 | 4095 |
| Crèche et garde en milieu scolaire | | 900 | 900 | 900 | 600 | | | |
| Matériel de puériculture | 1150 | | | | | | | |
| Autres | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 | 300 |
| Allocation enfant (par la Caisse nationale d'assurance sociale) | 1050 | 1050 | 1050 | 1050 | 1050 | 1050 | 1050 | 1050 |
| TOTAL | 2210 | 2270 | 2120 | 2460 | 2920 | 2970 | 3345 | 3520 |

Chiffres: 2011

6. L'existence d'une agence de recouvrement et le cas échéant de fixation des pensions

L'agence nationale de recouvrement des dettes

- **Statut de l'agence, date de création et texte de référence**
 - En Suède, en cas de pension alimentaire non payée, c'est **l'agence nationale de recouvrement des dettes (Kronofogden)** qui se charge d'imposer son paiement par le débiteur. L'agence nationale de recouvrement des dettes est administrée par l'État, c'est une agence nationale qui a été réorganisée en 2006. Elle n'est pas spécifique à la question des pensions alimentaires !.

Annexe IX

- Le budget de l'Agence pour 2016 est de 1 861 359 milliers de couronnes suédoises (**202,888 millions d'euros**).
- **Organisation, effectif, budget**
- L'agence a 38 bureaux locaux dans tout le pays.
- Le nombre d'employés, en 2015, était de **2255 personnes** (dont 67% de femmes); 56% des chefs étaient des femmes. L'âge moyen des employés était de 44 ans.
- **Indicateurs d'activités (nombre de personnes suivies)**

En 2015, l'agence a reçu **1 209 749 demandes** et a procédé à **1 183 774 décisions**. 42% des demandes reçues sont révoquées avant la prise de décision de l'agence car le demandeur a soit reçu le paiement soit atteint un accord avec le défenseur avec la décision de l'agence. 78 573 décisions ont été contestées (6% des cas) et 13 952 cas ont été soumis au tribunal.

Actuellement, l'agence a **3122 cas enregistrés de pensions alimentaires non payées**. Le **montant total des pensions alimentaires impayées s'élève à 233,6 millions de couronnes suédoises** (environ **25 millions d'euros**).

En 2015, l'agence a reçu 660 cas. Au premier semestre 2016, l'agence a enregistré 343 cas.

- **Avantages que présente une telle institution**

L'agence nationale pour le recouvrement des dettes a le mérite d'être totalement orientée vers le recouvrement des dettes, d'où son efficacité (comme indiqué ci-dessus), d'autant que le défaut de paiement à l'agence nationale de recouvrement des dettes a des conséquences importantes pour les personnes: cela peut rendre impossible l'achat à crédit, l'obtention d'un prêt ou l'achat d'un logement.

- **Articulation avec la protection judiciaire**

Si la pension alimentaire n'est pas versée au parent créancier, ce dernier peut se tourner soit vers l'agence nationale de recouvrement des dettes pour obtenir le recouvrement de la pension alimentaire, soit vers la Caisse nationale d'assurance sociale pour obtenir un soutien alimentaire. De même, la Caisse nationale d'assurance peut se tourner vers l'agence nationale de recouvrement des dettes pour le recouvrement de la pension alimentaire à laquelle elle s'est substituée en versant le soutien alimentaire. Il n'y a pas d'intervention du juge pour le recouvrement.

Cependant, si plus de **5 ans** se sont écoulés depuis la date à laquelle la pension alimentaire devait être payée, **celle-ci ne peut plus être revendiquée par le parent créancier** (Code de la famille, chapitre 7, paragraphe 9).

- **L'agence a-t-elle également un rôle d'intermédiation pour le paiement des pensions alimentaires, même en l'absence d'impayés ?**

L'agence pour le recouvrement des dettes n'a aucun rôle dans ce domaine, c'est la Caisse nationale d'assurance sociale qui a un rôle de médiation (gratuit) comme expliqué précédemment.

ANNEXE X

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

| | |
|---|--------------|
| 1. SERVICES DU PREMIER MINISTRE | - 1 - |
| 1.1. Cabinet du Premier ministre | - 1 - |
| 1.2. Haut Conseil de la Famille | - 1 - |
| 2. MINISTERES DES AFFAIRES ETRANGERES ET DU DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL | - 1 - |
| 2.1. Cabinet du ministre des Affaires étrangères et du Développement international | - 1 - |
| 2.2. Direction des Français de l'étranger et de l'Administration consulaire..... | - 1 - |
| 3. MINISTERE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS | - 1 - |
| 3.1. Cabinet du ministre des Finances et des Comptes publics et du secrétaire d'État chargé du Budget..... | - 1 - |
| 3.2. Direction générale du Trésor | - 1 - |
| 3.3. Direction générale des finances publiques..... | - 1 - |
| 3.4. INSEE..... | - 2 - |
| 4. MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE ET MINISTERE DES FAMILLES, DE L'ENFANCE ET DES DROITS DES FEMMES | - 2 - |
| 4.1. Cabinet de la ministre des Affaires sociales et de la Santé..... | - 2 - |
| 4.2. Cabinet de la ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes | - 2 - |
| 4.3. Direction de la sécurité sociale..... | - 2 - |
| 4.4. Direction générale de la cohésion sociale | - 2 - |
| 4.5. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques..... | - 3 - |
| 5. MINISTERE DE LA JUSTICE | - 3 - |
| 5.1. Cabinet du garde des Sceaux, ministre de la Justice | - 3 - |
| 5.2. Direction des affaires civiles et du Sceau | - 3 - |
| 5.3. Direction des services judiciaires..... | - 3 - |
| 5.4. Secrétariat général..... | - 3 - |
| 5.5. Tribunal de grande instance d'Orléans | - 3 - |
| 5.6. Tribunal de grande instance de Vannes..... | - 3 - |
| 5.7. Tribunal de grande instance de Créteil..... | - 4 - |
| 5.8. Tribunal de grande instance de Toulouse..... | - 4 - |
| 6. BRANCHE FAMILLE DE LA SECURITE SOCIALE | - 4 - |
| 6.1. Régime général..... | - 4 - |
| 6.1.1. Caisse nationale des allocations familiales | - 4 - |
| 6.1.2. CAF de l'Hérault..... | - 5 - |
| 6.1.3. CAF du Loiret..... | - 5 - |
| 6.1.4. CAF du Gard..... | - 5 - |
| 6.1.5. CAF du Morbihan..... | - 5 - |
| 6.1.6. CAF de Seine-et-Marne..... | - 5 - |

| | |
|--|--------------|
| 6.1.7. CAF de la Haute-Garonne..... | - 5 - |
| 6.2. Régime agricole..... | - 6 - |
| 6.2.1. Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) | - 6 - |
| 6.2.2. Caisse de MSA Sud-Champagne | - 6 - |
| 7. PROFESSIONS JURIDIQUES | - 6 - |
| 7.1. Conseil national des barreaux..... | - 6 - |
| 7.2. Conseil de l'ordre du barreau de Paris..... | - 6 - |
| 7.3. Chambre nationale des huissiers de justice..... | - 6 - |
| 8. AUTRES..... | - 6 - |
| 8.1. Union nationale des associations familiales | - 6 - |
| 8.2. Fédération nationale de la médiation familiale..... | - 7 - |
| 8.3. Association pour la médiation familiale | - 7 - |
| 8.4. Chercheurs..... | - 7 - |
| 8.5. France Stratégie..... | - 7 - |
| 8.6. Institut national de recherche en informatique et en automatique..... | - 7 - |

1. Services du Premier ministre

1.1. Cabinet du Premier ministre

- ◆ **M. Pierre Pribile**, conseiller protection sociale, lutte contre la pauvreté, comptes sociaux
- ◆ **M^{me} Hélène Cazaux-Charles**, conseillère justice
- ◆ **M^{me} Sophie Lebret**, conseillère technique fonction publique et droit des femmes

1.2. Haut Conseil de la Famille

- ◆ **M. Bertrand Fragonard**, président
- ◆ **M^{me} Lucie Gonzalez**, secrétaire générale
- ◆ **M^{me} Céline Marc**, secrétaire générale adjointe

2. Ministères des Affaires étrangères et du Développement international

2.1. Cabinet du ministre des Affaires étrangères et du Développement international

- ◆ **M^{me} Karine Manach**, conseillère affaires consulaires et juridiques

2.2. Direction des Français de l'étranger et de l'Administration consulaire

- ◆ **M^{me} Marie-Anne Courrian**, chef de la mission de la protection des droits des personnes
- ◆ **M. Alain Selva**, adjoint au chef du bureau du recouvrement des créances alimentaires à l'étranger

3. Ministère des Finances et des Comptes publics

3.1. Cabinet du ministre des Finances et des Comptes publics et du secrétaire d'État chargé du Budget

- ◆ **M^{me} Marguerite Cazeneuve**, conseillère comptes sociaux

3.2. Direction générale du Trésor

- ◆ **M. Emmanuel Bretin**, sous-directeur des politiques sociales et de l'emploi
- ◆ **M. Pierre Lissot**, chef de bureau des retraites et de la redistribution

3.3. Direction générale des finances publiques

- ◆ **M. Guillaume Talon**, sous-directeur « gestion fiscale des particuliers »

Annexe X

- ◆ **M. Gradzig El Karoui**, sous-directeur « missions foncières, fiscalité du patrimoine et statistiques »
- ◆ **M. Olivier Touvenin**, sous-directeur « Dépenses et recettes de l'État et opérateurs »
- ◆ **M. Brice Lepetit**, chef du bureau « études statistiques en matière fiscale » (GF3C)
- ◆ **M^{me} Maï-Caroline Bullier**, adjointe à la chef du bureau de la politique du contrôle fiscal (CF1)
- ◆ **M^{me} Emmanuelle Roy-Spiridion**, adjointe à la chef du bureau de la politique du contrôle fiscal (CF1)
- ◆ **M. Sébastien Cressot**, bureau « Dépenses de l'Etat, rémunérations et recettes non fiscales » (CE2A)

3.4. INSEE

- ◆ **M^{me} Marie Reynaud**, chef de l'unité des études démographiques et sociales

4. Ministère des Affaires sociales et de la Santé et ministère des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes

4.1. Cabinet de la ministre des Affaires sociales et de la Santé

- ◆ **M. Yann-Gaël Amghar**, directeur adjoint du cabinet
- ◆ **M. Benjamin Ferras**, conseiller en charge des prestations sociales

4.2. Cabinet de la ministre des Familles, de l'Enfance et des Droits des femmes

- ◆ **M. Rémi Bourdu**, directeur du cabinet
- ◆ **M^{me} Elizabeth Le Hot**, directrice-adjointe du cabinet

4.3. Direction de la sécurité sociale

- ◆ **M. Thomas Fatome**, directeur de la sécurité sociale
- ◆ **M^{me} Marie-Anne Jacquet**, sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail
- ◆ **M. Laurent Gallet**, sous-directeur de la gestion et des systèmes d'information
- ◆ **M^{me} Muriel Pacaud**, chef du bureau des prestations familiales et aides au logement
- ◆ **M^{me} Nora Haddad**, chargée de mission prestations familiales, bureau « prestations familiales et aides au logement »

4.4. Direction générale de la cohésion sociale

- ◆ **M^{me} Stéphanie Seydoux**, cheffe du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes
- ◆ **M^{me} Catherine Lesterpt**, adjointe à la sous-directrice de l'enfance et de la famille

4.5. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

- ◆ **M. Patrick Aubert**, sous-directeur de l'observation de la solidarité
- ◆ **M^{me} Emilie Raynaud**, cheffe du bureau de la jeunesse et de la famille

5. Ministère de la Justice

5.1. Cabinet du garde des Sceaux, ministre de la Justice

- ◆ **M. Grégoire Lefebvre**, conseiller droit civil et droit social

5.2. Direction des affaires civiles et du Sceau

- ◆ **M. Guillaume Meunier**, sous-directeur du droit civil
- ◆ **M^{me} Caroline Azar**, cheffe du bureau du droit de la famille
- ◆ **M^{me} Charlotte de Cabarrus**, cheffe du bureau du droit des obligations
- ◆ **M. Gilles Malfre**, chef du bureau du droit processuel et du droit social
- ◆ **M^{me} Christelle Hilpert**, cheffe du bureau du droit de l'Union, du droit international privé et de l'entraide civile

5.3. Direction des services judiciaires

- ◆ **M. Hervé Machi**, sous-directeur des finances, de l'immobilier et de la performance
- ◆ **M^{me} Stéphanie Kretowicz**, sous-directrice de l'organisation judiciaire et de l'innovation

5.4. Secrétariat général

- ◆ **M^{me} Christine Chambaz**, sous-directrice de la statistiques et des études
- ◆ **M^{me} Laëtitia Brunin**, sous-directrice adjointe de la statistique et des études
- ◆ **M^{me} Chlotilde Lixi**, cheffe du bureau des dispositifs statistiques et des études
- ◆ **M^{me} Zakia Belmokhtar**, statisticienne à la sous-direction de la statistique et des études

5.5. Tribunal de grande instance d'Orléans

- ◆ **M. François Pion**, Premier président de la Cour d'appel d'Orléans
- ◆ **M^{me} Chantal Ihuellou**, juge aux affaires familiales
- ◆ **M^{me} Céline Leclerc**, juge aux affaires familiales

5.6. Tribunal de grande instance de Vannes

- ◆ **Mme Agnès Kervegant-Pedront**, juge aux affaires familiales

5.7. Tribunal de grande instance de Créteil

- ◆ **M^{me} Pomarède**, juge aux affaires familiales
- ◆ **M^{me} Barriera**, juge aux affaires familiales
- ◆ **M^{me} Simon**, greffière

5.8. Tribunal de grande instance de Toulouse

- ◆ **M. Jean-Luc Estèbe**, vice-président, magistrat coordonnateur du pôle familial
- ◆ **M. Jean-Claude Bardout**, vice-président, juge aux affaires familiales
- ◆ **M^{me} Serny**, greffière en chef

5.9. Tribunal de grande instance de Montpellier

- ◆ **Mme Stéphanie Hébrard**, vice-présidente, magistrate coordonnatrice du pôle famille
- ◆ **Mme Emile Hélia**, juge aux affaires familiales **Mme Magalie Gimenez**, juge aux affaires familiales
- ◆ **Mme Nelly Souchard**, secrétaire général du CDAD
- ◆ **Mme Isabelle Condamy**, greffière en chef du pôle famille

6. Branche famille de la sécurité sociale

6.1. Régime général

6.1.1. Caisse nationale des allocations familiales

- ◆ **M. Daniel Lenoir**, directeur général
- ◆ **M. Julien Orlandini**, adjoint au directeur général délégué chargé du réseau
- ◆ **M. Cyrille Broilliard**, adjoint au directeur général délégué chargé des politiques familiales et sociales
- ◆ **M. Bernard Tapie**, directeur des statistiques, des études et de la recherche
- ◆ **M^{me} Florence Thibault**, adjointe au directeur des statistiques, des études et de la recherche
- ◆ **M. Jean-Baptiste Hy**, agent comptable national
- ◆ **M. Frédéric Ollivier**, fondé de pouvoir
- ◆ **M^{me} Céline Barbosa**, sous-directrice développement de la démarche qualité intégrée
- ◆ **M^{me} Céline Pageot**, conseillère technique, maîtrise d'ouvrage de l'outil « NSF »
- ◆ **M^{me} Hélène Magnon**, chargée de mission mutualisations régionales
- ◆ **Jean-Marc Laporte**, responsable du département évaluation et aide au pilotage au sein de la direction de l'évaluation et de la stratégie

Annexe X

6.1.2. CAF de l'Hérault

- ◆ **M. Thierry Mathieu**, directeur
- ◆ **M. Julien Le Cozannet**, directeur des prestations
- ◆ **M^{me} Véronique Roseau**, responsable projet action sociale
- ◆ **M^{me} Maryele Garbot**, adjointe à la direction des prestations
- ◆ **M^{me} Viviane Caylus**, responsable recouvrement pensions alimentaires

6.1.3. CAF du Loiret

- ◆ **M. Jean-Marc Baudez**, directeur de la CAF
- ◆ **M^{me} Hélène Le Gac**, sous-directrice du service allocataires
- ◆ **M^{me} Caroline Lemonnier**, responsable des affaires juridiques
- ◆ **M^{me} Valérie Martin**, référente ASF

6.1.4. CAF du Gard

- ◆ **M. Frédéric Turblin**, directeur

6.1.5. CAF du Morbihan

- ◆ **M^{me} Béatrice Martellière**, directrice
- ◆ **M^{me} Marina Lemonnier**, directrice adjointe
- ◆ **M^{me} Malika Menager**
- ◆ **M^{me} Elisabeth Kermorvant**
- ◆ **M^{me} Françoise Fortineau**

6.1.6. CAF de Seine-et-Marne

- ◆ **M^{me} Agnès Basso-Fattori**, directrice
- ◆ **M^{me} Catherine Chalfine**, directrice adjointe des prestations et du développement sur le territoire
- ◆ **M^{me} Elisabeth Lefebvre**, fondée de pouvoir
- ◆ **M. Marc Le Floc'h**, sous-directeur en charge du pilotage de la production
- ◆ **M^{me} Laure Paccard**, responsable des interventions sociales sur le territoire Nord
- ◆ **M^{me} Chantal Fenoll**, service des droits à l'allocataire

6.1.7. CAF de la Haute-Garonne

- ◆ **M. Jean-Charles Piteau**, directeur
- ◆ **M. Gérard Merlin**, directeur adjoint en charge des politiques familiales et sociales
- ◆ **M. Pascal Camps**, sous-directeur en charge du service aux usagers
- ◆ **M^{me} Marianne Cariou**, sous directrice en charge du service aux partenaires,
- ◆ **M. Philippe Hainaut**, responsable du service ASFR
- ◆ **M. Luc Combettes**, responsable adjoint du service ASFR

6.2. Régime agricole

6.2.1. Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

- ◆ **M. André Ricard**, directeur délégué à la politique institutionnelle
- ◆ **M^{me} Karine Nouvel**, directrice entreprise et partenariat associés, responsable du pilotage et du recouvrement GIPA
- ◆ **M^{me} Christine Dupuis**, responsable du département réglementation et services aux entreprises
- ◆ **M. Olivier Demont**, responsable département recouvrement et contentieux
- ◆ **M^{me} Ghislaine Rosay**, responsable mission synthèses

6.2.2. Caisse de MSA Sud-Champagne

- ◆ **M. Stéphane Antigny**, directeur général
- ◆ **M. David Marcoup**, directeur de la protection sociale et des ressources humaines
- ◆ **M^{me} Karine Bourgoïn**, en charge de la famille
- ◆ **M^{me} Laurence Perol**, directrice juridique et des fonctions support
- ◆ **M^{me} Carine Gamory**, en charge du recouvrement contentieux
- ◆ **M. Julien Poulot**, en charge du recouvrement

7. Professions juridiques

7.1. Conseil national des barreaux

- ◆ **M^e Élodie Mulon**, membre du Conseil national des barreaux

7.2. Conseil de l'ordre du barreau de Paris

- ◆ **M^e Michelle Dayan**, membre du Conseil de l'ordre des avocats de Paris
- ◆ **M^e Carole Pascarel**, membre du Conseil de l'ordre des avocats de Paris
- ◆ **M^e Béatrice Vignolles**, membre du Conseil de l'ordre des avocats de Paris

7.3. Chambre nationale des huissiers de justice

- ◆ **M. Patrick Sannino**, président
- ◆ **M. Gabriel Mecarelli**, directeur juridique

8. Autres

8.1. Union nationale des associations familiales

- ◆ **M. Jean-Philippe Vallat**, directeur des politiques et actions familiales

Annexe X

- ◆ **M. Bruno Juigner**, coordonnateur du pôle protection sociale – santé
- ◆ **M^{me} Nathalie Serruques**, chargée de mission sur les séparations, ruptures et médiation familiale
- ◆ **M^{me} Servane Martin**, chargée de mission parentalité en charge du suivi de la GIPA
- ◆ **M^{me} Myriam Bobbio**, coordonnatrice du pôle, Economie, emploi, formation en charge des budgets-types

8.2. Fédération nationale de la médiation familiale

- ◆ **M^{me} Sophie Lassalle**, secrétaire générale

8.3. Association pour la médiation familiale

- ◆ **M^{me} Audrey Ringot**, présidente
- ◆ **M^{me} Martine Murer**, vice-présidente

8.4. Chercheurs

- ◆ **M^{me} Isabelle Sayn**, directrice de recherche au CNRS, Université de Saint-Etienne
- ◆ **M^{me} Cécile Bourreau-Dubois**, Professeur de sciences économique, Université de Lorraine
- ◆ **M. Bruno Jeandidier**, chargé de recherche CNRS, Université de Lorraine

8.5. France Stratégie

- ◆ **M^{me} Marine Boisson-Cohen**, adjointe au directeur « Société et politiques sociales »

8.6. Institut national de recherche en informatique et en automatique

- ◆ **M. Jacques Lévy-Véhel**, directeur de recherche
- ◆ **M. Jérôme Dupré**, magistrat en disponibilité à l'INRIA

ANNEXE XI

Lettre de mission



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ
MINISTÈRE DE LA JUSTICE
MINISTÈRE DES FAMILLES, DE L'ENFANCE ET DES DROITS DES FEMMES
SECRETARIAT D'ETAT CHARGÉ DU BUDGET

Les Ministres

Cab/FL/D-16-011127

Paris, le **28** AVR. 2016

Note à l'attention de

Madame Marie-Christine LEPETIT
Cheffe de l'Inspection générale des finances

Monsieur Pierre BOISSIER,
Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

Monsieur Patrick POIRRET
Inspecteur général des services judiciaires

Le 8 mars dernier, le Président de la République a annoncé **la création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires.**

Cette évolution majeure a pour objet de lutter contre les impayés de pension alimentaire. Une étude mandatée par la CNAF en 1985 concluait que 40% des pensions alimentaires n'étaient pas acquittées par le débiteur, soit totalement, soit partiellement. Dans son rapport d'avril 2014 sur les ruptures familiales, le Haut conseil de la famille a regretté l'absence de données nationales consolidées qui permettraient d'actualiser ce résultat. Il a toutefois recensé des travaux récents¹ qui confirment **le taux significatif de non-paiement, total ou partiel, des pensions alimentaires.** Ce taux se situerait autour de 30%.

Alors que près d'un couple avec enfant(s) sur deux se sépare, **ces impayés contribuent à la pauvreté des familles monoparentales**, et en particulier des enfants qui y vivent : leur taux de pauvreté est deux fois plus élevé que celui du reste de la population enfantine.

Précédemment, plusieurs propositions de loi non débattues ont visé à créer une agence de recouvrement des impayés des pensions alimentaires qui rassemblerait l'ensemble des administrations concernées. Une résolution récente, adoptée le 8 octobre 2015 par l'Assemblée des Français de l'étranger demande au Gouvernement qu' « une structure nationale unique soit créée pour recouvrer les créances alimentaires », y compris lorsque le débiteur réside à l'étranger.

Nous souhaiterions donc disposer de la part de vos inspections de propositions pour la mise en œuvre d'une approche de ce type. Les différents scénarios attendus devront être déclinés selon le niveau d'ambition poursuivi, les changements qu'ils imposent au regard des structures et procédures actuelles et les charges et dépenses nouvelles qui en résulteraient. Il appartiendra à votre mission d'apprécier également l'intérêt d'une telle approche lorsque le débiteur réside à l'étranger, par rapport à l'organisation institutionnelle existante assurée par le ministère des Affaires étrangères.

¹ Bonnet Carole (Ined), Garbinti Bertrand (Insee-Crest), Anne Solaz (Ined), « Les conditions de vie des enfants après le divorce », Insee première, n°1536, février 2015.

Une option que nous vous demandons plus particulièrement d'expertiser est celle d'une agence qui s'appuierait sur la CNAF et les Caf et leur mission générale de recouvrement de toutes les pensions alimentaires que leur confie l'article L. 581-1 du code de la sécurité sociale. Cette mission est partiellement confortée dans le cadre de la Garantie des impayés de pensions alimentaires qu'elles mettent en œuvre depuis le 1^{er} avril 2016 suite à une expérimentation menée dans 20 départements. Cette agence nationale, abritée juridiquement par la CNAF, piloterait un réseau régional. Ce réseau est d'ailleurs préfiguré par la mutualisation de certaines procédures liées au recouvrement des pensions assurées par 22 Caf « pivots ». Il s'agira, là encore, de dresser différents scénarios de mise en œuvre par la branche famille.

En effet, trois types de missions pourraient être envisagées, dont la pertinence et la faisabilité juridique devront être évalués, à mettre en place progressivement le cas échéant :

- 1) Le recouvrement des impayés des pensions alimentaires des créanciers qu'ils soient isolés ou remis en couple.
- 2) La fixation du montant des pensions alimentaires selon différentes modalités :
 - En cas d'accord amiable entre les parents, l'agence pourrait – comme c'est le cas dans d'autres pays – en fixer le montant ou opposer un montant applicable sur la base d'un référentiel national tel qu'il est défini dans un projet de décret en Conseil d'Etat et d'arrêté soumis au Conseil d'administration de la Cnaf le 5 avril 2016. Ce référentiel, inspiré de celui proposé depuis 2011 par la Chancellerie, pourrait être amélioré indépendamment de ce cadre ;
 - En cas de recours au juge aux affaires familiales pour un divorce, une séparation ou un contentieux entre les parents, le juge pourrait demander que le calcul du montant de la pension alimentaire soit effectué par l'agence, votre mission devra apprécier également les conditions dans lesquelles le principe du contradictoire pourrait être respecté dans ce cadre.
 - Le recours au juge pourrait également être possible si l'allocataire de la Caf conteste les modalités de calcul de sa pension alimentaire par celle-ci.

Lors d'une séparation d'un couple avec enfants, la mission du juge aux affaires familiales serait ainsi recentrée sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale, la résidence principale des enfants, le cas échéant, sur le droit de visite et d'hébergement du parent non résidant, et ce dans le meilleur intérêt des enfants comme des parents. Cette évolution majeure, si elle est possible, serait cohérente avec la volonté d'ériger une véritable justice du XXI^{ème} siècle, au sein de laquelle le juge est recentré sur ses missions juridictionnelles.

- 3) Enfin, un rôle d'intermédiation entre les parents pourrait lui être confié. Cette agence pourrait ainsi **recevoir entre ses mains le versement mensuel des pensions** des parents isolés qui auraient demandé à adhérer au dispositif et à bénéficier des services de l'agence de recouvrement, qu'ils soient isolés ou remis en couple. Dans ce cas (demande explicite du parent créancier d'adhérer à l'agence ou de la mandater), l'agence se saisirait automatiquement et sans intervention du parent victime d'impayés du recouvrement des pensions.

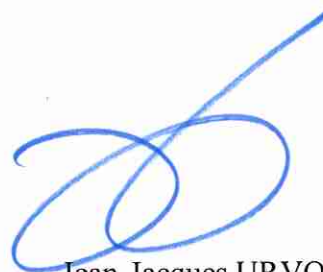
L'objectif de cette réforme est double : améliorer le soutien public apporté à l'ensemble des familles confrontées à des impayés de pension alimentaire et mutualiser l'action des différentes administrations aujourd'hui concernées.

Aussi nous souhaitons que vous analysiez d'une part les gains qui pourraient résulter d'une évolution en ce domaine, en termes notamment d'amélioration du recouvrement des pensions pour les familles créancières, de mutualisation de l'activité de recouvrement des pensions et d'accélération des délais de traitement par les magistrats, ainsi que les moyens nécessaires pour mettre en œuvre cette réforme, d'autre part les transferts envisageables entre les différentes administrations concernées et enfin les évolutions juridiques nécessaires pour la mettre en œuvre. Un deuxième volet de vos travaux portera sur l'efficacité du recours à un barème référentiel et les évolutions nécessaires dans la définition de ce dernier.

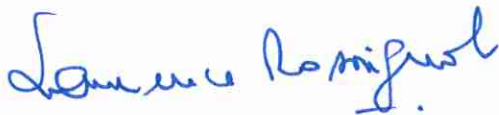
Vous voudrez bien nous remettre un rapport d'étape d'ici le 30 juin et votre rapport final au plus tard le 1^{er} septembre. La question du barème référentiel pourra être traitée après la remise du rapport d'étape.



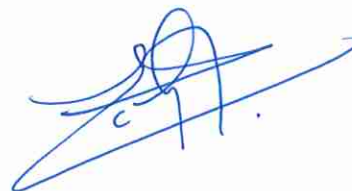
Marisol TOURAINE



Jean-Jacques URVOAS



Laurence ROSSIGNOL



Christian ECKERT

ANNEXE XII

Support de présentation de la mission



MINISTÈRE DES AFFAIRES
SOCIALES ET DE LA SANTÉ
MINISTÈRE DES FAMILLES, DE
L'ENFANCE ET DES DROITS DES
FEMMES

MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires Vers un meilleur accompagnement des séparations // PROJET //

28 juillet 2016

Inspection générale des affaires sociales • Inspection générale des finances •
Inspection générale des services judiciaires

Le nombre de victimes d'impayés de pensions alimentaires est important (entre 20% et 40% avec une hypothèse moyenne à 35%, soit 315 000 personnes environ) même si le phénomène est mal connu faute de données statistiques

Une mission de recouvrement exercée de longue date par les ODPF

- Lorsqu'il est victime d'impayés, le parent créancier isolé peut bénéficier de l'ASF (allocation de soutien familial) versée à titre d'avance
- L'ASF peut être recouvrable et l'ODPF engage des démarches en recouvrement
- L'ASF peut être non recouvrable pour les parents débiteurs « hors d'état »
- Une mission d'aide au recouvrement hors ASF résiduelle et subsidiaire

La mise en place récente de la garantie contre les impayés de pensions alimentaires (GIPA) a constitué un réel progrès mais

- La mission de recouvrement mise en œuvre par les ODPF peut être encore plus performante
- Les JAF consacrent des audiences sur des affaires où le contentieux pourrait être évité et la procédure judiciaire peut également être améliorée
- Un besoin de développer et d'amplifier l'information pour les parents séparés afin notamment de faire émerger des accords amiables

- 1. Le lancement d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires à court terme est possible**
- 2. Le recouvrement à l'étranger doit être professionnalisé**
- 3. Un meilleur accompagnement des séparations est souhaitable par le développement de l'information et de la médiation familiale**
- 4. Une refonte concertée du barème doit être engagée**
- 5. La procédure judiciaire peut être améliorée**
- 6. La fixation de la pension alimentaire à l'amiable peut, à certaines conditions, être confiée à l'agence**

1. Lancement d'une agence à court terme

La branche famille s'est récemment beaucoup investie dans la mission de recouvrement des pensions alimentaires, dans le sillage de la GIPA

- Situation initiale pas très satisfaisante (rapport de la mission nationale de contrôle, 2013)
- Mise en place de la GIPA (expérimentation en 2014 et généralisation au 1^{er} avril 2016)
- Amélioration de la prise en charge de la procédure de recouvrement lorsqu'elle accompagne le versement de l'ASF : mise en place de 22 CAF pivots (dans le cadre de la politique générale de mutualisation), définition de processus, amélioration du pilotage.

Proposition : l'agence doit être clairement identifiée au sein de la branche famille

- Pas de personnalité morale distincte de la CNAF et de la CCMSA
- Ouverte à tous : parents isolés (bénéficiaires de l'ASF) ou parents remis en couple et enfants majeurs (non bénéficiaires de l'ASF)
- Comitologie à mettre en place
 - comité de pilotage national sous l'égide du directeur de l'agence associant les caisses pivots du régime général et du régime agricole
 - comité de suivi associant les acteurs impliqués : CNAF, CCMSA, DACS, DSS, DGCS, HCF, MAE

1. Lancement d'une agence à court terme

Des gains de productivité peuvent être mis en œuvre pour dégager une centaine d'ETP en améliorant l'organisation ...

- Optimiser l'organisation mise en place en diminuant le nombre de CAF pivots autour d'une douzaine
- Etendre et homogénéiser le périmètre de mutualisation
- Améliorer l'outil informatique
- Centraliser les processus complexes dans une CAF pivot

... et les procédures, notamment :

- Tirer les conséquences de l'extension de la procédure de paiement direct à 24 mois
- Limiter le recouvrement à deux ans d'arriérés
- Réserver la procédure « Trésor public » à la saisine par les ODPF et expérimenter un conventionnement avec la DGFIP dans quelques CAF pivots

 **L'agence peut être mise en place à effectifs constants en tablant**

sur une montée en charge progressive (Personnes supplémentaires potentiellement concernées par l'offre de l'agence : environ 30 000)

1. Lancement d'une agence à court terme

S'assurer de l'efficacité du dispositif mis en place

Proposition : améliorer le suivi statistique des séparations par la mise en œuvre des préconisations récentes du rapport du conseil national de l'information statistique.

Proposition : dans le cadre des instances de pilotages, suivre

- **Le nombre de personnes concernées par le dispositif**
- **Le taux de recouvrement**

1. Lancement d'une agence à court terme

Proposition : l'agence pourrait jouer un rôle d'intermédiaire financier entre certains parents

- Dans certains cas (notamment les femmes victimes de violence)
- Sur décision spéciale du juge
- Prise en charge par l'agence du recouvrement
- Une réelle plus value : en cas d'impayés, l'agence se substitue immédiatement au débiteur contre lequel elle se retourne
- L'agence n'avancerait pas les pensions alimentaires

2. Amélioration du recouvrement à l'étranger

La procédure actuelle souffre d'un manque de professionnalisation

- Deux conventions internationales (convention de New York de 1956 et Convention de La Haye de 2007) et un règlement européen n°4/2009
- Une constitution des dossiers longue et complexe
- Avec un suivi administratif qui peut être amélioré
- Une faible connaissance de cette procédure pour les personnes concernées (taux de recours de l'ordre de 20%) et au sein des CAF

Propositions :

- Améliorer l'information autour de la procédure pour les particuliers, mais également entre les institutions concernées et désigner un interlocuteur unique parmi les caisses pivots pour orienter les créanciers et être l'interlocuteur privilégié du MAE
- Perfectionner le traitement administratif des dossiers au sein du bureau RCA et lui transférer les dossiers encore suivis au ministère de la justice:
 - Suivi statistique des dossiers ; formulaires et lettres-types
 - Aide à la constitution des dossiers
 - Amélioration à venir des échanges entre autorités centrales grâce au projet I-Support
- Engager des actions bilatérales ciblées avec les pays où les démarches de recouvrement sont particulièrement problématiques

3. Le développement de l'information et de la médiation familiale

Proposition : améliorer l'information autour des séparations

- Information en ligne sur les séparations : information pour les parents, simulateur, trame d'accords amiable etc. (pour la CNAF « une offre 100% dématérialisée, 100% personnalisée, 100% coparentalité ») en lien avec le développement de Portalis
- Mieux communiquer sur l'offre et le rôle de l'agence : « rendez-vous des droits », travail social, médiation familiale, séances d'information collective sur la coparentalité

Proposition : mieux recourir à la médiation familiale

- Améliorer les modalités d'évaluation de la médiation familiale par la mise en place d'un référentiel d'évaluation
- Poursuivre les expérimentations de double convocation et de tentative de médiation préalable obligatoire durablement (3 ans) dans une dizaine de CAF et de TGI et mieux évaluer ces expérimentations

 **Objectif : faire émerger davantage d'accords amiables entre les parents**

4. Une refonte concertée du barème

Une table de référence indicative a été diffusée par la chancellerie en 2010

Critiques actuelles du barème

- Un barème considéré comme trop fruste
- Non prise en compte apparente des revenus du créancier
- Impact social et fiscal
- Age des enfants
- Résidence alternée
- Utilisation actuelle par le juge : le barème a une véritable utilité mais des modulations au cas par cas demeurent nécessaires (analyse d'échantillons par la mission)

Propositions :

- Mettre en place un groupe de travail, piloté par la DACS, composé de la DACS, de JAF, de la DSS, de la DGCS, de la DREES, de la CNAF, du HCF, de la DG Trésor, de l'INSEE et d'experts dès septembre 2016 chargé de proposer un nouveau barème commun à tous les acteurs
- Mettre en place un comité de suivi du barème composé de la DACS, de la DSS et de la CNAF pour suivre et évaluer l'application du barème et proposer des mises à jour, dont le secrétariat serait confié à la DSS

5. Amélioration de la procédure judiciaire

Proposition : s'assurer du bon déroulement de la procédure judiciaire

- Accompagner le créancier dans ces démarches notamment lorsqu'il faut recourir à un huissier : simplification des courriers
- Les ODPF pourraient apporter une aide aux créanciers en conventionnant avec des huissiers

Proposition : faciliter la transmission d'informations des ODPF vers le

JAF

- ODPF transmet l'information au créancier qui les transmet au juge (généraliser ce qui était prévu dans le cadre de l'expérimentation GIPA)

Proposition : améliorer la délivrance de titres exécutoires

- En facilitant les homologations sans audience (projet de décret en cours)
- En dématérialisant la procédure d'homologation dans le cadre de Portalis (échéance 2021)
- En délivrant plusieurs extraits de jugement

6. Une alternative à la saisine du juge pour la fixation des pensions

Contexte :

- Déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel, mais également des accords amiables
- Les accords enregistrés devant le notaire sont exécutoires pour les procédures de recouvrement forcé des pensions alimentaires

Deux cas de figure dans lesquels une alternative au recours au juge est envisageable :

- Lors de la séparation, à trois conditions cumulatives : 1) séparation hors divorce ; 2) accord des parents sur la résidence et droit de visite et d'hébergement (DVH) ; 3) accord sur la pension alimentaire sur la base d'un montant au moins égal à celui fixé par le barème
- Révision de la pension (fixée initialement par l'agence ou par le juge)
- Nombre de couples potentiellement concernés : entre 28 000 et 58 000 selon les estimations de la mission

Proposition : l'agence serait alors chargée de

- Recevoir l'accord amiable fixant la pension alimentaire
- Délivrer un titre exécutoire

6. Une alternative à la saisine du juge pour la fixation des pensions

Conditions de mise en œuvre

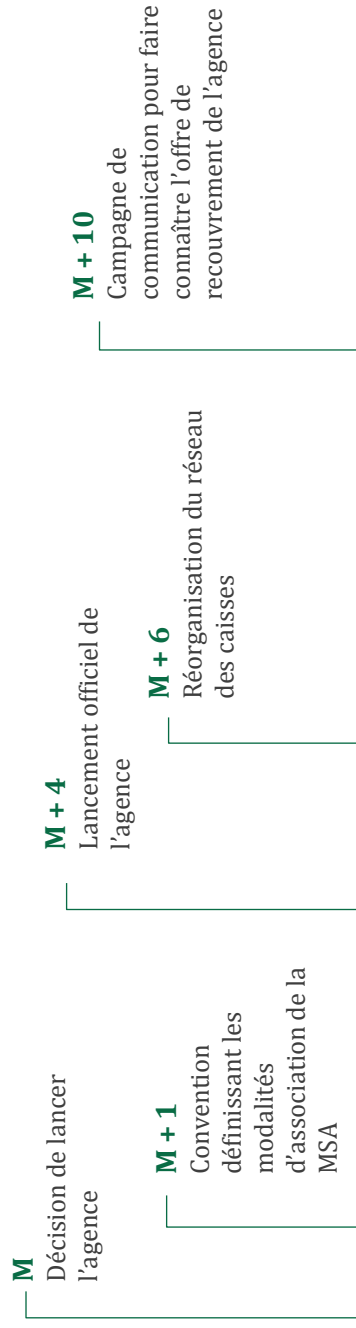
- La compétence de fixation de la pension doit être confiée aux ODPF
- La possibilité de délivrer un titre exécutoire par les ODPF
- L'application automatique du barème qui pourra être revu suite aux conclusions du groupe de travail
- La définition d'une procédure selon deux options
 - Option 1 : vérification des pièces par l'ODPF ; délivrance du titre ; recours devant le JEX
 - Option 2 : analyse de l'accord sur une base déclarative ; délivrance du titre exécutoire ; recours devant le JAF ; plan de contrôle et de maîtrise du risque de fausses déclarations
- La mise en place d'une organisation spécifique au sein des ODPF :
 - Entre 24 et 50 ETP nécessaires (à comparer aux 4 à 11 magistrats et 54 à 111 fonctionnaires)
 - Une procédure complètement dématérialisée qui nécessite des investissements informatiques dédiés
- Un suivi des coûts de mise en œuvre et une prise en charge par le ministère de la Justice

Récapitulatif des évolutions législatives nécessaires

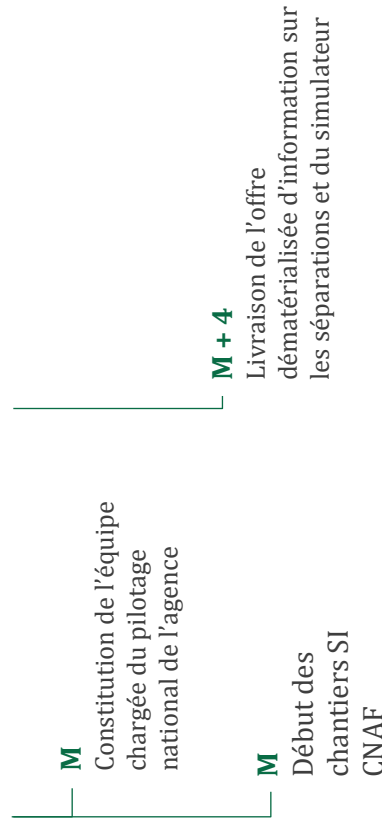
| Propositions | Référence | Vecteur législatif |
|--|--|---|
| Socle minimal de l'agence de recouvrement | | |
| Etendre l'aide au recouvrement | Article L. 581-6 du Code de la sécurité sociale | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |
| Simplifier le recouvrement Trésor public | Loi du 11/07/1975 Loi du 23/12/1980 | PLF ou PLFR |
| Limiter l'aide au recouvrement à deux ans d'arriérés | Article L. 581-2 du Code de la sécurité sociale | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |
| Intermédiation financière | | |
| Rôle d'intermédiaire financier pour l'agence | Article 373-2-2 du CC | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |
| Améliorer la procédure judiciaire | | |
| Transmettre les informations sur le débiteur au créancier | Article L. 581-4 du Code de la sécurité sociale | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |
| Simplifier l'homologation par le juge | Décret en cours | - |
| Solution alternative à la saisine du juge pour fixer la pension alimentaire | | |
| Fixation de la pension par un ODPF | Articles 373-2-2 du Code civil | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |
| Délivrance de titre exécutoire par les ODPF | Article L. 111-3 du Code des procédures civiles d'exécution Article L. 161-5 du Code de la sécurité sociale | Projet de loi de financement de la sécurité sociale |

Calendrier de mise en œuvre

NB: calendrier supposant au préalable l'adoption des bases légales nécessaires à la mise en place de l'agence.



Périmètre socle



Périmètre cible

M = mois du lancement de l'agence