

# **L'ALLOCATION DE SOUTIEN FAMILIAL**

## *L'intervention de l'Etat dans la gestion privée de l'après-divorce*

**Michel VILLAC\* et Evelyne RENAUDAT\*\***

*La communication, qui fait l'objet de cet article, a été présentée par Michel Villac et Evelyne Renaudat lors d'un colloque organisé par l'IFRAS et le GOETHE INSTITUT de Nancy, les 28 et 28 juin 1991, dont le thème était "Affaires de famille, affaires d'Etat".*

En instaurant, par la loi du 22 décembre 1984, l'allocation de soutien familial (ASF), le législateur français faisait plus que créer une nouvelle prestation destinée aux mères isolées. Le volet financier de la loi était relativement classique. Il visait à aider ces mères seules placées dans une difficulté économique particulière parce que leur ex-conjoint ne leur versait pas la pension alimentaire prévue par le jugement de divorce pour l'entretien de leurs enfants. Le deuxième volet était plus original. C'est surtout à lui que nous allons nous intéresser dans cette contribution. Cette loi mettait en place, en effet, un véritable service public d'aide au recouvrement des pensions alimentaires. Les caisses d'Allocations familiales (Caf) se voyaient confier la mission de recouvrer, sur demande du bénéficiaire potentiel, les pensions alimentaires impayées.

Cette intrusion particulière de l'Etat, ou de services placés à sa périphérie, dans les affaires privées est en fait le résultat d'une évolution progressive entamée au début des années 70. Elle a conduit, après une série de tâtonnements législatifs, à la création de l'ASF. En 1989, 3,7 milliards de Francs étaient consacrés par les Caf à cette prestation; environ 500 000 personnes en bénéficiaient. Mais parmi celles-ci, seules 70 000 environ percevaient l'ASF pour abandon manifeste qui nous intéresse ici. Dans les autres cas, le parent absent était soit décédé soit inconnu, et ne pouvait donc

être susceptible de contribuer à l'entretien de son enfant.

### **Un dispositif complexe**

Bien qu'ayant tiré les enseignements des divers essais antérieurs, le dispositif mis en oeuvre se révèle complexe. Les nouveaux rapports qu'il suscite entre l'administration et l'autorité judiciaire, au nom et à la place des mères qui en ont fait la demande, laissent encore une large place à l'interprétation. Ils conduisent souvent à une inégalité, selon les lieux, dans l'application de la loi et de ses éventuelles marges de souplesse.

L'instauration du revenu minimum d'insertion (RMI) en décembre 1988 a pu faire ressortir plus clairement un autre aspect du dispositif: le risque que cette intervention de l'Etat dans la gestion privée de l'après-divorce ne pousse les ex-conjoints à un recours accru à l'autorité judiciaire pour régler leurs différends. En effet, en tant que revenu subsidiaire, venant en dernier et après que toutes les autres sources potentielles de revenu aient pu être mobilisées, l'attribution du RMI met l'Etat en position de réclamer aux autres débiteurs qu'ils remplissent leurs obligations. Au titre de l'obligation d'entretien, les pensions

\* Cnaf - Direction de la Recherche, des Prévisions et des Statistiques.

\*\* Cnaf - Bureau de la Recherche.

alimentaires figurent dans ces créances recouvrables, avec d'éventuelles conséquences en termes d'ASF. De plus, même si les informations disponibles semblent montrer que cette possibilité est peu utilisée à l'heure actuelle, le Rmi porte en germe une éventualité de recours contentieux massifs, à l'initiative de l'Etat, pour récupérer des aides qu'il verse en lieux et place d'obligations fixées aux particuliers par des jugements ou par le Code civil. Une conception extensive de ce "droit de récupération" pourrait aussi, par effet de mimétisme, s'appliquer à l'ASF.

Prestation complexe donc, l'ASF se situe à mi-chemin, et comme un compromis, entre le droit social et le Code civil. Le dosage subtil qu'elle exige dans son application, et les éventuelles disparités d'appréciation qu'il implique, tiennent certainement à cette nature ambiguë. L'Etat doit prendre des précautions, s'imposer des réserves, lorsqu'il s'ingère plus avant dans les affaires privées, même si c'est au nom de la défense des intérêts de la veuve et de l'orphelin, ou de leur version moderne, la femme divorcée et ses enfants.

*Les actes du colloque organisé par l'Institut de formation et de recherche en action sociale et le Goethe Institut de Nancy ont été publiés sous la référence suivante :*

*. De Singly F., Schulteis F. (sous la direction de), Affaires de famille, Affaires d'Etat, Sociologie de la famille, Editions de l'EST, septembre 1991, 213 p. 80 F.*

### **15 ans d'expérimentation institutionnelle**

La loi instaurant l'ASF comportait deux dispositifs principaux. Le premier vise à répondre avant tout à l'urgence. Une aide financière limitée (1) est attribuée pour

chaque enfant pour lequel des pensions alimentaires dues par un tiers, généralement le père, ne sont pas versées. Ce non-paiement peut être temporaire ou durable. Le deuxième dispositif en est la contrepartie. Cette aide est considérée comme une avance sur pensions, devant être récupérée dans toute la mesure du possible auprès du débiteur défaillant. L'octroi de l'ASF est ainsi conditionné à l'autorisation que donne le créancier, en général la mère, aux caisses d'Allocations familiales pour qu'elles exercent, en ses lieux et place, toutes les démarches nécessaires pour obtenir le versement de ces pensions.

### **Une aide à la récupération des pensions alimentaires non versées autant qu'une aide financière immédiate**

Au terme de la procédure, si le débiteur a pu être retrouvé et est solvable, la pension sera perçue directement auprès de lui par la Caf (y compris les arriérés jusqu'à six mois) et reversée au bénéficiaire, après que la Caf ait récupéré les sommes qu'elle avait avancées au titre de l'ASF. On parle dans ce cas-là d'*ASF recouvrable*. Si le débiteur n'a pu être retrouvé, ou s'il est jugé incapable d'acquitter sa dette (insolvable, vie marginale, risques de violence,...), l'aide financière continue d'être versée à fonds perdus. On parle alors d'*ASF non-recouvrable*.

Au-delà de ce simple mécanisme d'avance sur pension, recouvrable ou non selon l'appréciation portée sur la capacité du débiteur d'honorer sa dette, la loi de décembre 1984 met en place un vrai dispositif d'aide au recouvrement des pensions impayées, confié aux Caf. Celles-ci peuvent intervenir en effet, même si elles ne versent aucune aide, pour recouvrer les créances dues à la mère de famille pour elle-même ou pour ses autres enfants qui n'entrent pas dans le champ de l'ASF.

### **Une évolution sur quinze ans, de l'orphelin à l'enfant de divorcés**

Le dispositif mis en place en décembre 1984 est l'aboutissement d'une double évolution du droit social et des pratiques juridiques de recouvrement des pensions alimentaires engagée depuis le début des années 70. Cette évolution a été marquée

(1) 429 francs mensuels par enfant au 1er janvier 1991, 572 francs pour un orphelin de père et de mère.

par une série de textes, ou de dispositions visant d'une part à améliorer le recouvrement des pensions alimentaires, d'autre part à prendre en compte progressivement les difficultés économiques induites, pour les mères de famille, par la non-perception des pensions alimentaires dues. Si cette double évolution était concomitante dans le temps, l'originalité du texte de décembre 1984 était de traiter pour la première fois, dans un même dispositif, les deux aspects du problème.

L'approche juridique, centrée sur l'amélioration du recouvrement des pensions alimentaires, vise avant tout le respect de l'application des décisions de justice. Les principes juridiques fondamentaux, fixés notamment par le Code civil, risquent en effet de perdre progressivement de leur force si les décisions de justice s'appuyant sur eux ont du mal à être appliquées. C'est le cas notamment de l'obligation d'entretien envers les enfants que fixe l'article 203 du Code civil. Les pensions alimentaires que doit verser à son enfant après le divorce le parent non-gardien s'appuient en effet sur cette disposition.

Avec l'augmentation du nombre des divorces au cours des années 70, le problème du non-paiement des pensions alimentaires a pris une visibilité accrue, renforcée par l'accent qu'ont pu mettre à certains moments les féministes sur ce problème. Deux textes principaux ont ainsi tenté successivement de faciliter le recouvrement, par les créancières, de leurs pensions non versées. Le premier (1) simplifie la procédure de recouvrement en supprimant le passage par l'autorité judiciaire. Désormais un huissier peut être mandaté directement par la créancière pour cette opération. Le deuxième (2) permet, si les dispositifs antérieurs se sont révélés inefficaces de faire recouvrer la créance par les comptables directs du Trésor, pouvant utiliser à cette occasion tous les moyens particuliers qu'ils sont autorisés à mettre en oeuvre pour le recouvrement de l'impôt. Cette démarche, plus lourde, nécessite le recours préalable au Procureur de la République. Ces textes ont été complétés par des dispositions visant à renforcer les mesures pénales à l'encontre des débiteurs défaillants. Sans qu'il soit possible de tirer une évaluation précise de l'impact de ces différents dispositifs, ils

n'avaient permis que très partiellement de résoudre le problème posé. Au début des années 80, une proportion significative des pensions alimentaires restait impayée (3). A la différence de l'approche juridique, l'approche sociale vise avant tout à traiter les conséquences économiques immédiates pour la mère de famille, mais surtout pour les enfants, de l'absence d'aide matérielle du père. Ce faisant, elle ne peut dissocier l'aide subsidiaire qu'elle apporte d'un point de vue moral, généralement implicite, justifiant cette action. L'évolution du droit social dans ce domaine est indissociable de la banalisation progressive du divorce, mais aussi de l'idée de contrepartie présente au coeur de beaucoup de politiques d'action sociale.

C'est avec la création de l'allocation d'orphelin (4) que la collectivité commence à s'intéresser au cas des mères élevant seules leurs enfants. Mais sa perception était limitée à l'origine aux veuves et à leurs enfants orphelins (d'où le nom de la prestation) et aux mères célibataires. Concernant le non-paiement des pensions alimentaires, l'idée était encore largement répandue que la collectivité n'avait pas à se substituer au débiteur défaillant. Un premier pas est fait en 1973, par une loi autorisant les Caf, de manière facultative et sur leurs fonds d'action sociale, à faire des avances sur pensions alimentaires. Un deuxième pas important est réalisé en 1975 (5) par l'extension de l'allocation d'orphelin aux enfants "manifestement abandonnés". Cette extension vise les mères divorcées ou séparées, et s'applique tout particulièrement au cas de défaillance du débiteur d'une pension alimentaire attribuée suite au divorce.

Cette notion "d'abandon manifeste", très restrictive si l'on prend l'acception du Code civil (article 350), pouvait dans la pratique être très sujette à interprétation. Malgré cette limite, le déplacement est ici d'importance. Ayant quitté le domaine du facultatif, négociable au cas par cas, l'intervention des caisses d'Allocations familiales entre alors, en ce qui concerne les mères divorcées et leurs enfants, dans le domaine des prestations légales (6), avec leur caractère de droit général, opposable aux caisses par les bénéficiaires. Il faut noter aussi que cette extension du bénéfice de l'allocation d'orphelin (AO) aux mères

(1) Loi du 2 janvier 1973 relative au paiement direct de la pension alimentaire.

(2) Loi du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires.

(3) Cf. ci-dessous.

(4) Loi du 23 décembre 1970.

(5) Loi du 3 janvier 1975.

(6) Il faut noter aussi la création, dans la même période, de l'allocation de parent isolé - Loi du 9 juillet 1976.

célibataires et aux divorcées réalisée en 1975 ne prévoit pas de volet recouvrement. Peut-être est-ce en raison des conditions restrictives mises autour de la notion d'abandon manifeste (voir bibliographie en fin d'article). Elle prévoit, par contre, comme contrepartie à la poursuite du versement de l'AO le fait que le créancier engage une procédure contre le parent défaillant. Mais, de fait, cette disposition n'eut qu'une application très formelle, n'incluant pas une sorte d'obligation de résultat.

C'est avec le début des années 80 que les deux perspectives, juridique et sociale commencent à se rejoindre. L'idée de mettre en place un Fonds de garantie des pensions alimentaires fut un moment évoquée. Une avance sur pensions alimentaires (APA) remplaça un moment (1981-1982) l'AO en ce qui concerne les femmes divorcées. La réforme de l'AO en 1982 précisa, en l'élargissant, la notion d'abandon manifeste. La loi du 22 décembre 1984 marque l'aboutissement de cette double évolution. Résultat du rapprochement de ces deux démarches, elle comporte, comme deux volets indissociables, un aspect social, le traitement de l'urgence par versement d'une prestation monétaire, et un aspect plus juridique, l'intervention sur le recouvrement des pensions alimentaires impayées.

Plusieurs aspects méritent cependant d'être notés. Le premier est que l'aide financière ne s'adresse qu'aux personnes isolées, même si le volet recouvrement peut concerner aussi les personnes qui ont refondé un couple. C'est bien la situation sociale supposée plus difficile d'une mère seule qui justifie cette aide plus que la valeur juridique de la créance. Le deuxième est le montant limité de l'aide et son caractère subsidiaire qui lui donnent plus le sens d'une sorte de revenu minimum par enfant que celui d'une compensation de la pension non versée. Le troisième est le mécanisme juridico-administratif complexe qui peut aboutir, selon les cas, à une récupération de l'ASF versée, considérée dans ce cas comme une avance, ou à la décision de la considérer comme non-recouvrable, et de continuer dans ce cas à la verser à fonds perdus.

## **Les effets de la loi du 22 décembre 1984**

Si la loi instaurant l'ASF a un caractère général, elle ne comporte pas en particulier de seuil de revenu au dessus duquel elle ne s'appliquerait pas, elle s'adresse en fait avant tout aux plus pauvres des femmes divorcées.

### **Les bénéficiaires potentielles : les plus pauvres des femmes divorcées**

Les pensions alimentaires non versées concernent en effet surtout ces femmes pour qui le montant de la pension, bien que faible, représente une part indispensable du revenu. Aussi pauvres qu'elles, peu solvables, parfois marginalisés, leurs ex-conjoints éprouvent souvent en effet des difficultés particulières pour verser ces pensions.

Dans le cadre des travaux préparatoires à la mise en application de la loi de 1984, deux études (voir encadré ci-dessous) ont été réalisées pour dénombrer les bénéficiaires potentiels de ce nouveau service d'aide au recouvrement et analyser leurs caractéristiques socio-démographiques.

Ainsi, au cours des six derniers mois de l'année 1985, trois femmes sur dix n'avaient pas touché la pension prévue pour leurs enfants. Si le défaut de paiement touche tout particulièrement les femmes jeunes à la date de la séparation (la moitié des séparées à moins de 25 ans sont victimes d'impayés contre 31 % de celles qui se sont séparées à plus de 35 ans), le facteur essentiel est lié au montant unitaire de la pension. Les pensions inférieures à 350 Frs mensuel par enfant n'ont pas été versées deux fois sur trois au cours du dernier semestre 1985, tandis que les pensions supérieures à 850 Frs ont été versées quatre fois sur cinq - Rappelons qu'en 1985, le montant moyen unitaire d'une pension alimentaire était évalué au moyen de l'enquête menée par l'INED à 700 Frs mensuel et que cette moyenne masquait une

*Deux études ont été réalisées...*

*Enquête menée par la Cnaf auprès de 2.000 bénéficiaires de l'allocation d'orphelin pour abandon manifeste.*

*Enquête réalisée en 1985 par Patrick Festy et Marie-France Valetas de l'INED auprès de 2.300 femmes séparées de leur mari au cours des vingt dernières années.*

*Sur ces enquêtes, cf. notamment:*

*- Renaudat (E.), "Enquête auprès des bénéficiaires de l'allocation d'orphelin pour abandon manifeste", Recherche et Prévisions, supplément au N°3, Cnaf, janvier 1986;*

*- Festy (P.) et Valetas (M.F.), "Quelques variables associées au montant et au paiement des pensions alimentaires", rapport de recherche remis à la Cnaf, INED, septembre 1986.*

très forte hétérogénéité des montants unitaires, ces derniers variant de 15 Frs à 6 000 Frs mensuel.

Tout aussi essentielle que la valeur de la pension est la situation économique de l'ex-conjoint. En fait on remarque que la fréquence des impayés relativement élevée reflète l'absence presque systématique de versement dans quelques catégories minoritaires. Ainsi, quand les ex-maris ont un emploi et que la pension fixée est supérieure à 350 Frs mensuel par enfant, ils versent la pension dans huit cas sur dix. Tandis que lorsque les ex-conjoints sont au chômage ou dans une situation inconnue, la pension, dont le montant est inférieur à 350 Frs, est impayée près de trois fois sur quatre.

De même, du fait de l'homogamie, ce sont les ouvrières spécialisées et les mères au foyer qui sont victimes d'impayés deux fois plus souvent que les cadres ou les employées : près de 40 % pour les premières, et 20 % pour les secondes.

Au total, ce sont les femmes ayant les montants les plus faibles et la situation

financière la moins bonne qui sont les premières victimes des impayés.

Selon l'estimation réalisée par l'INED, la population susceptible de demander l'ASF atteignait 130 000 personnes fin 1985, et parmi celles-ci, seule moins de la moitié bénéficiait réellement de l'ASF. En fait, tout comme l'avait précédemment montré l'enquête sur les bénéficiaires de l'ancienne Allocation d'Orphelin pour abandon manifeste (AO), ces bénéficiaires de l'ASF se caractérisaient par des revenus modestes (les deux tiers des bénéficiaires de l'AO étaient dans des situations financières proches de la précarité), un nombre d'enfants à charge plus élevé que la moyenne des séparées et surtout des pensions modiques (43 % ont des pensions fixées inférieures au montant de l'ASF qui avoisinait 350 Frs en 1985).

Ce résultat n'est pas seulement lié à la fréquence des non paiements pour ces catégories d'isolées, il est tout autant significatif de la part que représentent ces impayés dans les revenus de ces familles. Ainsi, si pour une femme cadre vivant seule,

la part des pensions fixées représente 10 % du revenu, elle représente 20 % des revenus des mères au foyer élevant seules leurs enfants et 14 % pour celles qui sont au chômage.

Lorsque la femme séparée revit en couple, cette part devient totalement marginale quelle que soit sa situation professionnelle : 5 % des revenus. Ceci explique peut-être la part tout à fait marginale des dossiers d'aide au recouvrement traités par les Caisses (moins de 5 % des dossiers de recouvrement alors que la population potentielle était estimée à 70 000 femmes en 1985). Par ailleurs, cette aide est accordée sans contrepartie financière.

### ***L'évolution des pratiques administratives et judiciaires***

La mise en place de cette aide au recouvrement a eu aussi des conséquences importantes sur les organismes chargés de ce travail, et sur leur personnel. Habités à intervenir avant tout pour verser des prestations légales, ces agents ont eu à découvrir un autre rôle. La recherche des débiteurs défaillants en est le premier volet. Mais elle conduit souvent à une impasse du fait des difficultés financières de celui-ci. Intervient alors un deuxième rôle, une fonction d'appréciation, parfois d'avocat, afin de trouver une solution dans ces cas difficiles. Celle-ci peut être soit un retour devant la justice afin de renégocier une pension ou régler des cas litigieux, soit la constitution d'un dossier de dispense visant à maintenir l'allocation versée à la mère tout en cessant les poursuites contre le père. Dans une recherche réalisée pour la CNAF par Luc-Henry Choquet en 1988-1989, ce dernier mettait en relief le déplacement de frontière créé par la Loi de 1984 entre les professionnels de la justice et les agents administratifs des CAF (Caisses d'Allocations familiales). En effet, la gestion de l'ASF et en particulier de son volet "service de recouvrement" a amené les agents des CAF à se familiariser avec les décisions de justice et les procédures de recouvrement. A cette fin, des formations ont été montées qui organisaient des rencontres entre magistrats et agents administratifs.

De plus, dans certains départements, des

rencontres ont été mises en place avec le Tribunal de Grande Instance afin de conduire à des accords permettant de régulariser un certain nombre de décisions prises à la marge dans des situations problématiques.

Dans d'autres caisses, la résolution des cas litigieux et des situations floues était réglée par régulation interne au moyen des commissions consultatives de direction ou de recours amiable. Cependant, il convient de souligner que quelles que soient les pratiques mises en oeuvre pour gérer la prestation, on assiste dans tous les cas, au partage d'une décision qui était autrefois celle du magistrat (et qu'il prenait à l'occasion du jugement en fonction de l'appréciation qu'il se faisait des ressources et des besoins des différentes parties). Soit ce partage s'est fait en accord direct avec les magistrats qui ont accepté de modifier leurs libellés de décision afin d'en rendre la gestion plus facile, ou même leurs décisions pour tenir compte de l'existence de l'ASF. Soit ce partage a été plus invisible et l'ajustement s'est fait en interne, au moyen des commissions consultatives qui ont permis de résoudre au cas par cas les questions difficiles et de faire en sorte jurisprudence. D'autre part, dans le cadre de l'instruction des dossiers de recouvrement, les agents des Caf étaient souvent amenés à encourager soit le débiteur, soit la créancière à demander une modification de jugement.

Quoi qu'il en soit, les pratiques ont évolué de part et d'autre et se sont ajustées. Plusieurs exemples le démontrent :

- en 1989, une circulaire du ministère de la Justice a rappelé aux magistrats les modalités de l'application de la loi de 1984 et leur a, en conséquence, demandé de mieux motiver les décisions de non fixation de pensions et de ne plus fixer de montant symbolique afin de ne pas gêner la perception de l'ASF ;
- après des interprétations très rigides des décisions de justice qui avaient occasionné la perte de nombreux droits entre 1985 et 1986, à partir de 1987, les interprétations administratives sont plus souples et on assiste à une progression très rapide des bénéficiaires de l'ASF avec en parallèle le passage d'un nombre non négligeable de dossiers en non recouvrable du fait de la situation jugée "hors d'état de payer" du

débiteur. Ainsi après une décroissance des effectifs de 20 % dans les deux premières années de la loi, dès l'année 1988, on assiste à une remontée de 7 % puis de 10 % en 1989 qui permet de dépasser en 1989 les effectifs de bénéficiaires du 31 décembre 1984 (soit environ 66 000 bénéficiaires) et d'atteindre au 31 décembre 1990 environ 73 000 bénéficiaires. Et en parallèle, si, au 31 décembre 1986, 70% des dossiers étaient recouvrables, au 31 décembre 1990, 58% sont classés non recouvrables;

- autre illustration de l'évolution l'accroissement du nombre de jugements où aucune pension alimentaire n'est fixée en faveur des enfants mineurs. Selon Brigitte Munoz-Perez, cette proportion avoisinait 20 % dans les années 80, elle est passée à 25 % en 1988, puis à 28 % en 1989. En complément, les demandes de modifications de décision ne cessent de s'accroître. Elles ont connu une hausse de 53 % entre 1982 et 1989 (49 456 en 1989 contre 32 421 en 1982) et dans plus de la moitié des cas, elles portent sur des révisions de pensions alimentaires.

## RMI : le durcissement des pratiques

Lors de la mise en oeuvre de la loi sur le revenu minimum d'insertion (RMI) en décembre 1988, il a été demandé aux agents des Caf, qui avaient en charge le versement du RMI d'appliquer le principe de subsidiarité. Ce caractère subsidiaire du RMI impliquait que le bénéficiaire fasse valoir ses droits à créance alimentaire prioritairement. Et tout comme pour l'ASF, les Caf étaient subrogées pour recouvrer les créances alimentaires (1).

### **Le principe de subsidiarité**

Dans les textes d'application diffusés aux agents des Caf, il était précisé que si la bénéficiaire du RMI avait une créance alimentaire fixée par jugement en faveur de ses enfants mineurs, cette créance devait être prise en compte dans le calcul du RMI si elle était versée. Dans le cas de non

versement, il était demandé d'accompagner la demande de RMI d'une demande d'ASF si cette dernière n'était pas déjà versée. Cependant, pour le dernier cas, une dispense d'action en recouvrement pouvait être demandée au Préfet en fonction de l'appréciation du dossier. Si la dispense était accordée, elle pouvait prendre deux formes, soit le débiteur était reconnu "hors d'état de payer" et l'ASF non recouvrable était versée à l'allocataire, soit la Caf n'engageait pas d'actions en recouvrement mais déduisait du montant du RMI versé, l'ASF théoriquement due au titre de chaque enfant (rappelons que cette ASF théorique a le même montant que l'ASF, soit 429 Frs par enfant).

Dans le second cas, ou la mère isolée n'a pas de créances alimentaires fixées en faveur de ses enfants mineurs, les agents des Caf devaient l'encourager à engager une action de fixation de pension et, à défaut, la Caf proposait au Préfet de déduire du montant du RMI le montant de l'ASF théoriquement dû.

### **L'élargissement de la prise de décision**

L'application de ce principe de subsidiarité implique une pluralité de partenaires. Ainsi, participent à la décision, les instructeurs des dossiers du RMI qui apprécient la situation et motivent en conséquence la demande de dispense d'actions. En second lieu, les agents des caisses qui gèrent les dossiers et les transmettent au Préfet en les accompagnant fréquemment d'un imprimé de décision d'opportunité qui suggère à la préfecture la solution à retenir. Et en dernier lieu, le préfet qui peut, soit accorder des dispenses totales d'actions ou de fixation de pensions, soit les accompagner d'une diminution du Rmi à hauteur de l'ASF fictive.

Selon les premiers résultats de la recherche actuellement menée, pour la Cnaf, par Luc-Henry Choquet sur "la logique des pratiques de dérogation dans le cadre du RMI", le traitement du principe de subsidiarité est très différencié selon les caisses. Ainsi, certaines Caf, tout comme lors de la mise en oeuvre de l'avance sur créance alimentaire en 1985, ont mis en place tout un réseau de travail avec les instructeurs, le tribunal et la

(1) Les créances alimentaires auxquelles il est ici fait référence, sont l'obligation d'entretien des parents envers leurs enfants, le devoir de secours entre époux, les pensions alimentaires entre ex-époux, les prestations compensatoires et les subsides dus aux enfants.

## **L'OBLIGATION ALIMENTAIRE ET SA MISE EN OEUVRE**

*L'obligation alimentaire naît de la parenté et de l'alliance. Dans le Code civil, il est fait mention du devoir de secours entre époux (article 212), de l'obligation des pères et mères de nourrir, entretenir et élever leurs enfants (article 203) et parallèlement de l'obligation aux subsides, en cas de non reconnaissance d'enfant (article 342). Les obligations ne sont pas seulement nées du mariage, elles existent aussi dans les filiations hors mariage.*

*La mise en oeuvre la plus commune de l'obligation alimentaire est la fixation d'une pension alimentaire en faveur des enfants mineurs ou du conjoint. Mais elle peut aussi prendre la forme d'une contribution aux charges du mariage ou d'une prestation compensatoire.*

*Ainsi, à la suite d'une séparation de corps ou d'un divorce, des pensions alimentaires sont fixées au parent non gardien en faveur du parent gardien pour participer, dans la proportion de ses facultés, aux frais qu'occasionne l'entretien de l'enfant. Le juge aux affaires matrimoniales fixe les pensions en fonction d'une part, des ressources respectives des parents, et d'autre part, des besoins de l'enfant ; de ce fait, les pensions sont révisables à tout moment en fonction des variations respectives des besoins et des ressources.*

*En parallèle, dans le but de procéder à un rééquilibrage entre les situations matérielles respectives des deux ex-époux avant la réforme du divorce de 1975, des pensions alimentaires pouvaient être fixées en faveur des ex-épouses. Depuis cette réforme, ces pensions ne perdurent que dans le cas de divorce pour rupture de la vie commune (moins de 1/10e des cas de divorce). De même que les pensions en faveur des enfants mineurs, ces pensions sont révisables en fonction des variations de ressources ou de revenus.*

*Hormis ce cas, pour les autres types de divorce instaurés par la loi de 1975 (consentement mutuel : 51 % des cas, et divorce pour faute : près de la moitié des cas), une prestation compensatoire peut être fixée à l'ex-épouse afin de compenser la disparité que la rupture du mariage crée dans les conditions de vie respectives des époux. Lorsqu'elle est fixée, cette prestation compensatoire prend très généralement la forme d'une rente (bien que la loi de 1975 soit plus favorable au versement d'un capital) versée périodiquement. Contrairement à la pension alimentaire, cette rente n'est en principe pas révisable. Elle ne peut être révisée que s'il y a une aggravation majeure de la situation d'une partie et que l'absence de révision ait pour l'un des conjoints des conséquences d'une extrême gravité.*



préfecture, afin de s'accorder sur les décisions. C'est l'investissement des pratiques judiciaires fait depuis 1985 qui est alors retraduit. Pour d'autres Caf, on n'observe pas de réelle constitution de réseau, chacun travaille séparément et après un nombre important de dispenses totales succèdent actuellement des propositions quasi-systématiques d'ASF fictive ou théorique. Pour d'autres, c'est plutôt la demande d'ASF qui est généralement jointe à la demande de RMI. Enfin, dernier type, dans certains départements où l'un des acteurs qui participent à la décision est plus réticent vis-à-vis de cet aspect du dispositif RMI, les dossiers sont instruits en laissant de côté ce volet obligation alimentaire.

En tout état de cause, on voit dans ce traitement inégal un risque potentiel de durcissement de la prise en charge des pouvoirs publics en matière d'application de l'obligation alimentaire. Il est à cet égard intéressant de noter que le montant de créance alimentaire, qui sert de référence en cas de non paiement, n'est pas la pension fixée, mais le montant de l'ASF alors que ce dernier est vraisemblablement supérieur à une partie des avances non versées, l'ASF intervient alors comme valeur de référence de l'obligation alimentaire en faveur des enfants mineurs.

Dans des cas qui ne sont encore que très marginaux, cette ASF théorique est même prise comme valeur de référence de prestations compensatoires qui ne sont pas encore fixées. Ainsi, lorsqu'une allocataire séparée et sans enfant mineur à charge bénéficie du RMI et qu'aucune prestation compensatoire ne lui a été fixée à la suite de la séparation, il lui est parfois demandé d'engager une action de fixation de prestation compensatoire et à défaut on déduit du RMI versé une ASF fictive. Cet exemple très marginal n'est cité ici que pour illustrer le durcissement potentiel que peut représenter une application "robuste" de la subsidiarité du RMI.

Un second exemple peut être donné dans le cadre de l'application du principe de subsidiarité de l'API (allocation de parent isolé). Une circulaire administrative de septembre 1989 demande aux Caf d'appliquer la subrogation RMI. Ainsi,

lorsqu'une mère isolée sans ressources, bénéficie de l'API et n'a pas de créance alimentaire élevée en faveur de ses enfants mineurs, les agents des Caf sont autorisés à recouvrer auprès du père défaillant le montant versé au titre de l'API (actuellement proche de 3 000 Frs mensuel). Cette pratique très peu appliquée par les caisses a pour but caché d'obliger le père à demander la fixation d'une pension alimentaire.

### **La clientèle de la subsidiarité du RMI**

Au 31 décembre 1990, parmi les 170 900 femmes isolées bénéficiaires du RMI en France métropolitaine, 74 700 avaient au moins un enfant à charge. Et parmi ces dernières, 50 % bénéficiaient en parallèle d'une ASF. Cependant, il convient de préciser que cette ASF versée ne correspondait pas systématiquement à un dossier d'ASF pour "abandon manifeste d'un des deux parents". Si on applique à ces bénéficiaires la proportion totale de ces dossiers dans l'ensemble des dossiers ASF, elles seraient en définitive, environ 6 500, soit 9 %, à bénéficier de l'avance sur créance alimentaire. En parallèle, 9 % de ces femmes isolées avec enfants mineurs se voient déduire une ASF fictive (dans plus de la moitié des cas pour un enfant).

Il serait très intéressant pour apprécier l'application de la subsidiarité du RMI, de comparer ces effectifs à celui de l'ensemble des mères séparées bénéficiaires du RMI et créancières d'aliments.

Une observation faite sur l'actuelle population des bénéficiaires de l'ASF pour abandon manifeste d'un des deux parents, montre que près de la moitié des bénéficiaires ont moins de 30 000 Frs de revenu net annuel (47 %). Et que parmi elle, 20 % ne déclarent aucun revenu. Cette proportion est encore plus élevée si l'on s'intéresse aux cas de l'ASF non recouvrable puisque dans ce dernier cas, 24 % des bénéficiaires n'a déclaré aucun revenu annuel.

La gestion du RMI a manifestement contribué à accroître le nombre des bénéficiaires de l'ASF pour non versement de créances alimentaires. Un autre élément pourrait être donné en comparant les effectifs qui s'accroissent chaque année de 10 % à la

### **Quelques informations succinctes..**

*Créée par la loi n° 84.1171 du 22 décembre 1984, l'allocation de soutien familial se substitue à l'allocation d'orphelin, instituée par la loi du 23 décembre 1970 dont la finalité était d'assurer une aide pécuniaire à celui des parents qui demeurait seul pour assurer la charge de son ou ses enfants ou favoriser l'accueil dans une foyer familial des enfants orphelins ou assimilés.*

*La loi du 22 décembre 1984 a par ailleurs conféré aux organismes débiteurs des prestations familiales une mission générale d'aide au recouvrement des créances alimentaires impayées. Deux catégories de personnes peuvent prétendre au bénéfice de cette aide; il s'agit :*

- *des titulaires de l'allocation de soutien familial en raison du non-versement d'une créance alimentaire,*
- *des personnes ne remplissant pas les conditions d'attribution de l'allocation de soutien familial mais titulaires d'un titre de créance alimentaire exécutoire en faveur d'un enfant mineur.*

*Au 31 décembre 1990, les caisses d'Allocations familiales métropolitaines versent l'allocation de soutien familial à 417 418 familles :*

- *386 527 familles (92,6 %) percevant une allocation dite "non récupérable" car versée pour des enfants réellement orphelins (32,6 %) ou dont la filiation n'est pas établie ou établie à l'égard d'un seul parent (45,8 %) ou bien encore d'enfants manifestement abandonnés dont le (ou les) parent(s) est (ou sont) considéré(s) comme hors d'état de faire face à son (leur) obligation alimentaire (11,6 % des familles bénéficiaires de l'ASF);*

- *30 891 familles (7,4 %) pour une allocation de soutien familial dite "récupérable", le débiteur faisant l'objet d'une procédure de poursuite par la Caf. Parmi ces familles, la majorité (30 519 familles) perçoit la prestation à taux plein et 372 familles perçoivent une prestation différentielle lorsque la pension alimentaire est partiellement payée par le débiteur.*

*Marie-Thérèse ESCANDE  
Cnaf - Bureau des Statistiques*

stagnation qu'enregistre la divortialité depuis cinq ans.

### **Des logiques à l'oeuvre**

Deux remarques ou interrogations peuvent être évoquées pour conclure. La première concerne la *logique de la contrepartie* présente au cœur du dispositif. La collectivité verse une aide financière à ces mères en difficulté, mais à condition qu'elles

fassent la preuve de leur volonté personnelle de mettre tout en oeuvre pour s'en sortir. C'était déjà le sens, lors de l'extension de l'allocation d'orphelin aux femmes divorcées, de la condition mise pour qu'elles perçoivent l'aide: elles devaient avoir engagé une action pour récupérer les pensions non-versées. La mise en place de l'ASF est issue de l'échec de cette option. Si des procédures étaient engagées, elles aboutissaient rarement. Des difficultés réelles expliquaient certes en partie cet échec, mais le législateur ne pouvait s'empêcher de penser que, du fait du paiement de l'allocation d'orphelin, toute l'énergie n'avait pas été mise par les

bénéficiaires dans le recouvrement de leur pension. D'où le balancement classique dans les politiques sociales entre *logique de la responsabilité et logique de la contrainte*. On laisse aux femmes le choix d'engager la procédure, mais on ne leur verse l'allocation que si elles le font ; c'était déjà le cas pour l'allocation d'orphelin. Mais surtout, avec l'ASF, on met en oeuvre la procédure à leur place pour en garantir l'avancement. On passe alors d'une logique de responsabilité à une délégation forte de cette responsabilité, pas très éloignée d'une *logique d'assistance*. Ce balancement entre logiques différentes se retrouve très souvent dans les politiques sociales. Encore faut-il y ajouter, pour comprendre le sens de beaucoup de choix politiques, la *logique budgétaire*, déterminante la plupart du temps en dernière instance, et qui passe les meilleures intentions au crible implacable du principe de réalité. On retrouve par exemple ce balancement entre logiques différentes dans le revenu minimum d'insertion (RMI) mis en place fin 1988. A côté de la prestation monétaire (le revenu minimum), celui-ci prévoit la signature, en principe obligatoire, d'un contrat d'insertion (le "I" du RMI). L'idée de ce contrat, cosigné par le bénéficiaire et le représentant de l'Etat et négocié entre eux, est d'aider l'allocataire à sortir de sa situation en s'appuyant sur ses attentes et en le responsabilisant sur ce projet. Mais figurait aussi en filigrane, dans les débats parlementaires, la vieille idée de la contrepartie et de la contrainte, présente depuis longtemps, dans les interventions d'aide sociale : "on vous aide si vous montrez que vous voulez vous en sortir". Si elle n'a pratiquement pas été appliquée, figure ainsi dans la loi une disposition permettant au préfet de supprimer le bénéfice du RMI en cas de non signature d'un contrat au bout d'un certain délai. Dans la pratique, ce volet insertion a eu beaucoup de mal à être mis en oeuvre, un tiers des bénéficiaires seulement a pu être réellement engagé dans une démarche d'insertion. Lors de la rediscussion de la loi, au début de l'année 1992, c'est sur cet aspect que se concentreront certainement

l'essentiel des débats. Si l'on ne peut préjuger de leur issue, ou peut penser que la logique de la contrepartie sera fortement discutée ; certains évoquent déjà l'idée d'un RMI à deux vitesses, un revenu minimum simple pour certains, un revenu minimum d'insertion différent pour ceux qui montreraient leur volonté d'entrer dans une démarche d'insertion.

La deuxième remarque tient à la place importante laissée, dans l'application de ces textes (l'ASF comme le RMI), à l'appréciation des gestionnaires pour traiter les cas particuliers. Si les magistrats sont parfois sollicités, leur intervention est par contre beaucoup plus marginale. En raison des logiques différentes qui sous-tendent ces dispositifs, mais aussi parfois de la complexité des cas rencontrés, cette intervention d'un pouvoir d'appréciation n'est pas surprenante. Il semble néanmoins que cette large place laissée à une faculté de jugement avant tout administrative conduise dans la pratique à de très grandes inégalités dans l'application du droit. Dans son analyse de la régulation des échanges familiaux, Jacques Commaille évoquait trois modèles de référence "coexistant, se juxtaposant, se complétant ou se contredisant" : un *modèle normatif* basé sur les notions de responsabilité, de faute et de sanction, un *modèle contractuel*, fondé plutôt sur l'appel à l'autonomie et à la notion de contrat, un *modèle de la protection sociale* enfin, centré plus sur la notion de besoin et de responsabilité sociale. On retrouve par exemple ces trois modèles dans trois conceptions du divorce et des pensions alimentaires versées aux enfants : la conception normative renvoie à l'idée du divorce-sanction, la conception contractuelle renvoie plutôt à l'idée de la pension-partage négociée hors de l'enceinte judiciaire. La mise en place de l'ASF rentrerait plutôt, pour sa part, dans la troisième conception, celle de la protection sociale. Mais si ces modèles différents, qui recourent largement les logiques que nous avons évoquées plus haut, sont présents dans les textes législatifs avec parfois des dosages subtils, ils interviennent aussi en

aval dans la manière dont ces textes sont mis en oeuvre. Les inégalités dans l'application de ces textes renvoient ainsi aux conceptions différentes que peuvent avoir de leur application les agents chargés de les mettre en oeuvre(1), qu'il s'agisse ici des agents des Caf, d'autres intervenants sociaux ou

des magistrats. Mais cela traduit aussi les tensions présentes au niveau central entre les différentes logiques à l'oeuvre, tensions que l'on peut voir par exemple dans la chronique des différentes circulaires d'application.

#### BIBLIOGRAPHIE

- . Boigeol (A.), "Le recouvrement des pensions alimentaires en France", Communication préparée pour le Vème Congrès mondial de l'Association internationale de droit de la famille, Bruxelles, 8-14 juillet 1985, document roncoté.
- . Choquet (L.H.), "La prise en charge de l'obligation d'entretien entre parents et enfants. Un dispositif qui déplace la frontière entre les agents administratifs et les professionnels de justice", rapport de recherche pour la Cnaf, ADRESSE, mars 1990.
- . Choquet (L.H.), "Un dispositif qui déplace la frontière entre profanes et professionnels de la justice en rapprochant les agents administratifs et les magistrats", *Recherches et Prévisions*, Cnaf, n°21, septembre 1990, Paris.
- . Commaille (J.), "D'une sociologie de la famille à une sociologie du droit. D'une sociologie du droit à une sociologie des régulations sociales", *Sociologie et Sociétés*, vol. XVIII, n°1, avril 1986.
- . Commaille (J.), "Ordre familial, ordre social, ordre légal; éléments d'une sociologie politique de la famille", *l'Année Sociologique*, Paris, 1987.
- . Festy (P.), "La place des pensions alimentaires", *Informations Sociales*, n°4, 1988.
- . Fragonard (B.), "L'intervention des caisses d'Allocations familiales dans l'aide aux créancières de pensions alimentaires impayées: un regard rétrospectif", *Droit Social*, n°5, mai 1985, Paris.
- . Guibert (B.) et Renaudat (E.), "L'intervention de l'Etat dans l'obligation alimentaire; premières leçons de la loi du 22 décembre 1984", *Annales de Vaucresson*, 2/1987, n°27.
- . Munoz-Perez (B.), "Evolution récente du divorce - Aspects démographiques et juridiques", article paru dans INED - *Congrès et Colloques*, n°7, 1991.

(1) Cf. par exemple article de Choquet (L.H.), revue *Recherches et Prévisions* n° 21, septembre 1990.