



Les politiques de prévention des séparations et de recouvrement des pensions alimentaires en Europe. Note pour le Haut Conseil de la Famille

Catherine Collombet **Direction des relations internationales**

Mots-clés : prévention des séparations – médiation familiale – recouvrement des pensions alimentaires

Dans le cadre du travail du Haut conseil de la famille sur les ruptures et recompositions familiales, la Caisse nationale des allocations familiales a été sollicitée pour fournir des éléments de comparaisons internationales. Elle a, à ce stade, focalisé son attention sur les pays européens.

Les pouvoirs publics peuvent intervenir à trois moments en matière de ruptures familiales, qui font l'objet des trois parties de cette note :

- En amont des séparations, dans une logique de prévention ;
- Au moment d'une séparation, pour encourager les parents à définir ses modalités de manière consensuelle ;
- Après une séparation, lorsque les obligations alimentaires ne sont pas exécutées.

1. La prévention des séparations : des interventions souvent rattachées au soutien à la parentalité ou au planning familial

On constate dans de nombreux pays européens l'existence de services de conseil en matière de relations de couple, intervenant le plus souvent dans un cadre plus large de conseil aux familles. En revanche, la prévention des séparations se présente rarement comme une politique publique autonome.

- *Des services proposés dans un cadre plus large de conseil aux familles*

En termes conceptuels, la prévention des séparations, centrée sur les relations au sein du couple, se distingue des actions de soutien à la parentalité qui ont pour principale finalité l'intérêt de l'enfant. Un guide de l'UNAF sur la médiation familiale invite ainsi à distinguer, d'une part le conseil conjugal et familial et la thérapie de couple, centrés sur le couple, de la thérapie familiale, qui s'intéresse à l'ensemble de la famille considérée comme un « système », et du

soutien à la parentalité qui vise à conforter les compétences des parents.

Toutefois, dans les faits, les services existant dans les différents pays traitent souvent de manière conjointe ces différentes dimensions. La base de données du Conseil de l'Europe sur les politiques familiales montre, dans la rubrique des « services de conseil »¹, que ceux-ci s'inscrivent en général dans une perspective large de soutien aux familles.

En Autriche, il existe ainsi 390 centres de conseil familial et conjugal employant 2000 personnes, subventionnés par le ministère de l'économie, de la famille et de la jeunesse. Ces centres traitent à la fois du planning familial, des questions sur la sexualité et le couple et de l'éducation des enfants. Les équipes sont pluridisciplinaires et sont composées de psychologues, de travailleurs sociaux ou encore de juristes. La plupart des centres sont gérés par des acteurs privés, dont une minorité d'organisations religieuses. Le service est gratuit mais des contributions volontaires sont perçues.

En République tchèque, il existe un réseau de 70 conseils sur le mariage, la famille et les relations interpersonnelles, dans le cadre de la loi n°100/1988 et du décret n°505/2006. Chaque conseil s'appuie sur un binôme composé d'un travailleur social et d'un psychologue, qui peuvent recourir en cas de besoin à d'autres professionnels (gynécologues, pédiatres, juristes, etc). Une association nationale des conseillers conjugaux et familiaux et le ministère du travail et des affaires sociales sont garants de la qualité des services fournis par les conseils. Ces conseils sont établis pour la plupart par les services régionaux ou municipaux ; ils peuvent aussi être fournis par des entités privées dans le cadre d'un contrat passé avec l'administration. Le service est gratuit.

¹ La dernière actualisation de cette rubrique date d'avril 2009.

En *Suède*, le conseil familial universel (Family Council Service) relève comme nombre de services sociaux de la compétence obligatoire des communes et est gratuit. Il vise à régler les conflits intervenant dans la vie commune des couples ou dans les familles. Il n'est pas obligatoire et anonyme.

La *Norvège*² a également développé un service de conseil familial, financé par l'Etat, mais qui est accessible sous conditions de ressources. Il apporte des conseils, aide ou thérapie pour les couples, familles, individus en conflit ou crise familiale grâce à l'intervention de psychologues et travailleurs sociaux. Ce service est disponible sur tout le territoire et assuré pour les deux tiers par l'Etat et le tiers par l'Eglise. Il vise à prévenir tant la chronicisation des problèmes au sein du couple que les séparations. 24 000 couples selon le Conseil de l'Europe sollicitent chaque année ces services.

Enfin, le *Royaume-Uni* a annoncé en 2009 son intention de fournir, via le National Health Service, du conseil conjugal gratuit. Les couples se voient désormais offrir des sessions gratuites jusqu'à 20 pendant 6 mois dans le cadre d'un programme de £270 millions (320 millions d'€) visant à accroître le montant dédié aux "talking therapies" pour le public.

- *La difficulté de mettre en place une politique autonome*

On peut faire plusieurs hypothèses pour expliquer que le conseil conjugal, destiné à prévenir le fait que les difficultés des couples ne conduisent à une séparation, ne soit pas soutenu par les pouvoirs publics dans un cadre autonome. Tout d'abord, si les démarches ne sont pas identiques, il existe une proximité des compétences professionnelles requises avec les

domaines du soutien à la parentalité ou du planning familial ; la mutualisation de ces services peut donc être plus efficiente. Les objectifs peuvent se rejoindre : ainsi, le soutien aux compétences parentales est susceptible de diminuer la pression sur les parents et d'améliorer leur relation de couple. Enfin, les pouvoirs publics ont plus de légitimité à intervenir dans l'intérêt de l'enfant (ce rôle étant d'ailleurs prévu par l'article 18 de la convention internationale des droits de l'enfant) que dans la relation de couple proprement dite.

Certes, la fréquence accrue des séparations est aujourd'hui reconnue comme une source de difficultés sociales, qui pèse notamment sur le niveau de vie des enfants et sur les besoins en logement. Il existe cependant peu de propositions tendant à agir explicitement pour réduire le nombre de séparations. On peut mentionner aux Etats-Unis une proposition de l'Institute for American Values et des fondations Brooking et Heritage, intitulée *Second Chances*³, dont l'objectif est de réduire les divorces « non nécessaires ». La proposition partait du constat que la moitié des divorces américains avaient lieu dans des foyers à faible niveau de conflictualité et que dans 40% des couples engagés dans une procédure de divorce, au moins un des deux membres avaient intérêt à une réconciliation. Les auteurs proposent en conséquence d'étendre d'au moins un an la période avant prononciation du divorce et d'organiser, pour les parents avec enfant envisageant le divorce, un module de réconciliation ainsi qu'un module d'approche non conflictuelle du divorce.

² Policies for dealing with family stress and difficulty, Conseil de l'Europe, 2009

³ *Second Chances: A Proposal to Reduce Unnecessary Divorce*

2. Des environnements nationaux plus ou moins propices à la recherche d'un accord sur les modalités d'une séparation

L'article 13 de la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants traite de la mise à disposition de la médiation ou d'autres méthodes de résolution des conflits concernant les enfants. Sur cette base, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe recommande aux gouvernements des Etats membres (recommandation (98)1 du 21 janvier 1998) « d'instituer ou de promouvoir la médiation familiale ou, le cas échéant, de renforcer la médiation familiale existante ». Il considère notamment que la médiation devrait « améliorer la communication entre les membres de la famille ; réduire les conflits entre les parties au litige ; donner lieu à des règlements amiables ; assurer le maintien de relations personnelles entre les parents et les enfants ; réduire les coûts économiques et sociaux de la séparation et du divorce pour les parties elles-mêmes et les Etats ; réduire le temps autrement nécessaire pour le règlement des conflits ».

En dépit de ces recommandations européennes, les pratiques nationales demeurent très variables. Plusieurs éléments concourent à ce que l'environnement d'un pays soit plus ou moins favorable à ce que les parents se mettent d'accord sur les modalités de leur séparation : la possibilité juridique de conclure un tel accord ; l'éventuelle obligation de rechercher un accord avant une séparation ; les pouvoirs dont dispose le juge pour provoquer une conciliation ou une médiation entre les parties ; la prise en charge par les pouvoirs publics des services de médiation.

- *Possibilité juridique pour les parents de conclure des accords sur l'autorité parentale ou sur ses modalités de mise en oeuvre (garde, visite, entretien de l'enfant).*

Dans une large majorité de pays européens, les parents ont la possibilité de définir, dans le cadre d'un accord préalable au prononcé de la séparation ou du divorce, les modalités de leur séparation, mais cette faculté est soumise à deux limites : d'une part, l'accord ne peut pas porter sur l'attribution de l'autorité parentale elle-même (les parents ne peuvent décider d'un commun accord qu'un seul d'entre eux exercera l'autorité parentale), mais seulement sur ses modalités d'exercice, telles que la garde et le droit de visite du parent qui n'a pas la garde ; d'autre part, l'accord doit être validé par un juge ou une autorité administrative. De tels régimes existent en Belgique, en Angleterre, au Pays de Galles, en Finlande, en France, en Grèce, en Italie, en Lituanie, aux Pays-Bas, au Portugal, en Espagne et en Suède⁴.

Certains pays donnent aux parents des possibilités plus étendues, soit parce qu'ils ne soumettent pas l'accord à une procédure d'approbation, soit parce qu'ils permettent aux parents de se mettre d'accord sur l'autorité parentale elle-même. Au *Danemark* et en *Norvège*, les parents peuvent décider si l'autorité parentale sera conjointe ou confiée à un seul parent ; l'accord n'est pas soumis à un juge et doit seulement être déclaré à l'administration. En *République tchèque*, les accords concernant la garde et l'entretien de l'enfant sont soumis à l'accord du juge, mais pas ceux concernant le droit de visite. En *Allemagne*, le juge ne peut remettre en cause la demande des parents lorsque ceux-ci sont d'accord sur l'attribution de l'autorité parentale, sauf si un enfant de plus de 14 ans s'y oppose.

⁴ *Parental Responsibilities*, National Report, Question 57, 2003

Peu de pays différencient enfin les parents mariés des parents non mariés dans la possibilité de s'accorder sur la garde et l'autorité parentale en cas de séparation. C'est le cas cependant de la Hongrie où les parents non mariés n'ont pas besoin de la validation du juge pour se séparer alors que ce passage est nécessaire pour les parents mariés.

- *L'obligation de rechercher un accord avant une séparation.*

Bien que la recommandation du Conseil de l'Europe prévoit que « la médiation ne devrait pas en principe être obligatoire », certains pays organisent l'obligation pour les parents de rechercher un accord avant même d'engager un divorce ou une séparation.

La médiation pour rechercher un accord entre les parents est ainsi obligatoire dans certains pays nordiques (Norvège, Suède et Pays-Bas) et préalable avant de pouvoir engager un divorce :

- En *Norvège*, en vertu de la loi sur le mariage de 1991, la médiation est obligatoire pour les époux qui ont des enfants de moins de 16 ans, sauf en cas de violence domestique. Les deux parents ont l'obligation de suivre la médiation en personne et la médiation est un préalable avant que la séparation puisse être portée, en cas d'échec, devant une Cour de justice.
- En *Suède*, la médiation obligatoire a un objectif de « discussion coopérative » : les parents doivent trouver un accord avec l'assistance d'un tiers, et même s'ils n'y parviennent pas, la discussion doit les aider à se comprendre mieux dans l'intérêt de leur enfant, pour pouvoir à l'avenir coopérer en tant que parents. Ce dispositif permet de minimiser le recours au juge puisque 90 % des parents qui se

séparent en Suède résolvent les questions relatives à la garde, à la résidence et au droit de visite tous seuls ou dans le cadre de la discussion coopérative ; la Cour de justice n'est saisie que dans 10 % des cas.

- Aux *Pays-Bas*, les couples avec enfants mineurs qui souhaitent divorcer doivent faire un "parenting plan" obligatoire contenant des accords concernant l'enfant et devant être soumis à l'accord du juge. Le plan définit différents points : les modalités de partage de la responsabilité pour les soins et l'éducation de l'enfant, la façon dont ils doivent s'informer et se consulter sur les décisions importantes comme le choix de l'école, le partage des dépenses relatives à l'enfant et la manière dont le montant de la pension pour l'enfant est payée. Les parents doivent aussi discuter des souhaits de l'enfant. Ils peuvent discuter le plan ensemble ou utiliser les services du juge ou d'un médiateur⁵. Enfin, suite à une revue d'ensemble sur la justice familiale⁶, le gouvernement devrait déposer en 2013 un projet de loi pour rendre obligatoire le suivi d'une médiation ainsi que la présence à un rendez-vous d'évaluation de celle-ci (sauf exception, comme en cas de violence domestique). En outre, les règles relatives à l'aide juridictionnelle imposent aux demandeurs de cette aide de participer à un rendez-vous pour envisager la médiation avant de saisir le tribunal.
- En *Finlande*, la médiation n'est pas obligatoire en préalable au divorce mais la loi sur le mariage prévoit que les disputes et questions juridiques se posant dans une famille doivent d'abord, en priorité, être traitées dans le cadre de

⁵ <http://www.government.nl/issues/family-law/divorce-and-children>

⁶ Family Justice Review, novembre 2011.

négociations entre membres et par accord privé.

- En dehors de l'Europe, on peut mentionner le cas du *Québec*, où la loi impose d'assister à une séance d'information sur la médiation avant de pouvoir intenter une procédure judiciaire. La séance est soit publique et gratuite, organisée par le service de la médiation familiale de la cour supérieure, soit privée. Ces séances doivent être proposées dans tous les palais de justice qui sont chacun dotés d'un service de médiation familiale. Quant aux Etats-Unis, la médiation y est obligatoire dans treize Etats et une étude a montré que la médiation obligatoire obtenait de meilleurs résultats que la médiation volontaire⁷.
- *Les pouvoirs du juge pour provoquer une conciliation ou une médiation.*

Dans de nombreux pays d'Europe, le juge peut, par ailleurs - à des stades divers de la procédure - proposer une médiation aux parties. Les contraintes pesant sur le juge et ses pouvoirs sont variables selon les législations mais dans la plupart d'entre elles, il s'agit d'une simple possibilité .

- En *Allemagne*, par exemple, la loi⁸ prévoit que dans les affaires concernant l'enfant, la Cour a l'obligation de faire des efforts pour rechercher un accord. Elle doit attirer l'attention des parties sur la possibilité d'un conseil par les institutions en charge du bien-être de l'enfant (Jugendamt), et peut suspendre la procédure durant cette phase de conseil.

⁷ Andrew I. Schepard, *Children, Courts and Custody: Interdisciplinary Models for Divorcing Families*, Cambridge University Press, 2004.

⁸ Gesetz über die Angelegenheiten der Freiwilligen Gerichtsbarkeit

Elle peut aussi mettre en place une médiation et peut ordonner qu'un des deux parents y assiste. Une conciliation est également possible au stade de l'exécution de la pension, où elle peut précéder l'emploi de la contrainte.

- Aux *Pays-Bas*, la Cour peut, depuis 2004, orienter les parents vers un médiateur s'ils n'ont pas trouvé accord sur les sujets obligatoires⁹.
- En *Irlande*, lorsqu'il apparaît durant la procédure qu'un accord est possible, la Cour peut ajourner la procédure pour faciliter la médiation. Les documents de la procédure de médiation ne sont pas accessibles durant la procédure judiciaire.
- En *Belgique*, la médiation familiale (créée par la loi du 19 février 2001) peut être lancée à l'initiative du juge ou des parties ; elle requiert toujours l'accord des parties.
- En *Suède*, la possibilité pour la Cour d'instituer une médiation ne dépend pas de l'accord des parents et est ordonnée dès que la Cour estime que cela peut aider à la résolution de la procédure.
- *Le soutien des pouvoirs publics aux services de médiation*

Au-delà des possibilités juridiques de recherche d'un accord, l'accessibilité financière des services de médiation est un élément pour inciter les parents à organiser leur séparation de manière consensuelle. Il existe deux manières pour les pouvoirs publics de favoriser cette accessibilité : soit en assurant eux-mêmes l'organisation de ces services, soit en les subventionnant.

En Europe, la Suède et la Finlande forment le modèle le plus abouti de prise en charge par les pouvoirs publics. En *Finlande*, la loi sur le mariage

⁹ *Parental Responsibilities – The Netherlands*, 2003

prévoit que la fourniture des services de médiation familiale est à la charge des conseils locaux de protection sociale. Les services administratifs régionaux sont en charge de la planification générale, du pilotage et du contrôle de la médiation, sous la supervision du ministre des affaires sociales et de la santé. La médiation familiale municipale est gratuite. De même, en *Suède*, la médiation est proposée au niveau municipal par des comités locaux de protection sociale¹⁰.

L'*Allemagne* présente un cas plus partiel de prise en charge pour les pouvoirs publics. En effet, les services de médiation en cas de séparation ou divorce y sont fournis principalement par des praticiens en pratique privée. Cependant, les offices de la jeunesse (Jugendämter) et d'autres services sociaux offrent aussi de la médiation familiale dans le cadre de services de conseil pour les séparations et divorces¹¹.

En *Autriche* (comme d'ailleurs en France avec la prestation de service « médiation familiale » des CAF), le soutien des pouvoirs publics prend la forme d'une subvention. Le ministère fédéral de la sécurité sociale, des générations et de la protection des consommateurs fournit une subvention pour la médiation qui dépend du revenu des parties et du nombre d'enfants en cause. Le ministère subventionne cinq associations auxquelles tous les médiateurs diplômés appartiennent.

¹⁰

<http://www.domstol.se/Funktioner/English/Matters/Family/Parents-and-children/>

¹¹

<http://www.hamburg.de/mediation/115356/familienrecht-erbrecht-unterhalt.html>

3. Un rôle très variable des pouvoirs publics pour aider au recouvrement des pensions alimentaires

Face au non-paiement des pensions alimentaires, phénomène qui concerne tous les pays européens, les pouvoirs publics peuvent intervenir par l'avance de la pension au parent créancier et par une assistance au recouvrement. L'ampleur de ces deux formes d'assistance est très variable selon les pays.

- *La plupart des pays européens versent une avance sur la pension alimentaire, avec ou sans condition de ressources.*

Les travaux conduits à la demande du Department for Work and Pensions britannique montrent qu'il n'y a pas de système d'avance sur pension alimentaire au Royaume-Uni (qui partage cette caractéristique avec d'autres pays anglo-saxons tels que les Etats-Unis, l'Australie et le Canada) et aux Pays-Bas. Un tel système existe en revanche dans la plupart des pays d'Europe continentale.

L'avance est sous conditions de ressources en Belgique et en Norvège mais sans conditions de ressources en Autriche, au Danemark, en Finlande, en France, en Allemagne et en Suède. Par ailleurs, comme en France, il est fréquemment exigé que le parent créancier ait au préalable entrepris des démarches pour en obtenir le recouvrement. Ainsi, en *Finlande*, une avance sur pension peut être obtenue auprès de Kela, la sécurité sociale finlandaise, par le parent qui a l'enfant en charge, à condition que celui-ci ait signé un accord de pension alimentaire confirmé par le bureau social municipal ou qu'il ait obtenu une décision de justice sur la pension¹².

¹² <http://www.kela.fi/web/en/child-maintenance-allowance>

- *Par ailleurs, la plupart des pays impliquent un organisme administratif dans la collecte et le recouvrement, aux pouvoirs plus ou moins étendus.*

Dans de nombreux pays, des organismes administratifs participent à la collecte et au recouvrement des pensions alimentaires et peuvent ainsi accompagner les parents créanciers d'aliments. Leurs pouvoirs sont cependant très variables. Trois critères permettent de distinguer les pays selon l'importance du rôle confié à l'administration :

- Le fait de confier la fixation du montant de la pension à une administration plutôt qu'au juge ;
- Le fait de confier à l'administration un rôle général dans la collecte des pensions, au-delà des cas de non-exécution de l'obligation alimentaire ;
- En cas de non-exécution de l'obligation alimentaire, le fait de donner à l'administration un rôle plus ou moins important dans le recouvrement.

La compétence judiciaire dans la fixation de la pension alimentaire est la plus fréquente en Europe. Toutefois, plusieurs pays d'Europe du nord (Norvège, Danemark et Finlande) ainsi que le Royaume-Uni attribuent ce rôle à une administration. Au *Danemark*, il s'agit d'une administration locale généraliste, le Statsamt (ou bureau du gouverneur). Le *Royaume-Uni* a créé en 1993 une agence spécialisée en matière de pensions alimentaires, la Child Support Agency ; elle est en cours de remplacement par un nouvel organisme, le Child Maintenance Service (cf. encadré ci-dessous), sans que le modèle reposant sur la fixation de la pension par un organisme administratif soit pour autant remis en cause. On peut noter que dans les pays où l'administration fixe la pension, elle applique le plus souvent une formule de calcul prédéfinie, alors que dans les pays qui confient ce rôle au juge, celui-ci dispose

d'un plus grand pouvoir d'appréciation.

Concernant le mode de collecte de la pension alimentaire, la Belgique, la France et les Pays-Bas ont un taux de paiement direct¹³ supérieur à 90 % ; la médiation par une agence n'existe qu'en cas de non-exécution de l'obligation alimentaire. A l'inverse, d'autres pays ne permettent pas toujours le paiement direct, notamment lorsque le créancier d'aliments bénéficie d'une prestation d'assistance sociale. Le taux de paiement direct au Danemark, en Norvège et au Royaume-Uni est ainsi inférieur à 25 %¹⁴ ; l'agence chargée de la fixation de la pension assure également sa collecte et son reversement au parent créancier. Toutefois, la réforme britannique en cours vise à développer le paiement direct (Direct Pay), en instaurant des frais de collecte à la charge des deux parents lorsqu'ils choisissent de passer par la médiation de l'agence (Collect and Pay) et en supprimant l'obligation de paiement intermédié pour les parents bénéficiaires de minima sociaux. L'objectif est de limiter le coût du système pour les finances publiques.

En matière de recouvrement forcé, tous les pays utilisent des techniques comparables (saisie sur salaires ou comptes bancaires, saisie des biens mobiliers ou immobiliers, etc.) mais l'autorité compétente n'est pas la même selon les pays. On peut distinguer sommairement deux groupes de pays :

- Des pays dans lesquels le recouvrement forcé ne peut être mis en œuvre que **sur décision du juge saisi par le créancier**, l'administration pouvant seulement informer celui-ci des démarches à

¹³ C'est-à-dire la proportion de pensions qui, une fois fixées, doivent en principe être directement versées d'un parent à l'autre, sans passer par l'intermédiation d'un organisme public. Ce qui ne préjuge pas du fait que les pensions seront régulièrement payées.

¹⁴ Chiffres issus de C. Skinner, J. Bradshaw et J. Davidson, *Child Support Policy: An International Perspective*, Department for Work and Pensions, Research Report n° 405, 2007.

accomplir : c'est le cas de l'Autriche, de l'Espagne, de l'Italie et du Portugal.

Ainsi, en *Autriche*, le juge peut ordonner la saisie des salaires, des biens mobiliers et procéder à un avis à tiers détenteur. L'Administration et les organismes de sécurité sociale n'ont pas de pouvoirs de recouvrement.

- Des pays dans lesquels l'administration **dispose de pouvoirs de recouvrement forcé**, qu'elle met notamment en œuvre lorsqu'elle a fait l'avance de la pension alimentaire : c'est notamment le cas de la Belgique depuis une loi de 2003, de la France¹⁵, du Danemark et du Royaume-Uni.

Ainsi, en *Belgique*, la loi du 21 février 2003 a créé au sein de l'administration fiscale un "service des créances alimentaires" (SECAL) qui peut procéder, elle-même, à une saisie des biens ou du salaire du débiteur d'aliments. Le législateur a en outre octroyé au SECAL les moyens de recueillir toutes les informations sur la situation financière du débiteur d'aliments.

Au *Danemark*, le parent créancier peut, dès que la pension n'est pas payée, s'adresser à la commune pour obtenir une avance. La commune est alors subrogée dans les droits du créancier et dispose des mêmes prérogatives qu'en matière d'impôts pour obtenir le recouvrement : recherche d'un recouvrement amiable, puis saisie des revenus ou des biens, mise en œuvre par l'huissier municipal.

Au *Royaume-Uni*, la Child Support Agency peut depuis quelques années partager ses informations avec l'administration fiscale afin

¹⁵ En France, le projet de loi relatif à l'égalité entre les hommes et les femmes prévoit d'étendre les pouvoirs de "paiement direct" des CAF à l'encontre des tiers débiteurs de sommes envers le débiteur d'aliments, notamment son employeur.

d'avoir une idée plus juste des capacités du débiteur à s'acquitter de ses obligations. Elle dispose, par contre, de pouvoirs de recouvrement relativement limités puisqu'elle ne peut viser que les revenus et non le capital du débiteur. Le recouvrement est donc seulement efficace lorsque le débiteur est employé, situation qui permet une saisie sur salaire¹⁶. La réforme de 2013 concentre les ressources de la nouvelle agence CMS sur le recouvrement en incitant au développement du paiement direct (voir encadré ci-après) mais n'étend toujours pas les pouvoirs de recouvrement de l'agence au capital du débiteur.

Éléments sur la réforme britannique de 2013

Le système de Child Support Agency, créé en 1993 suite au Child Support Act de 1991, s'est montré peu efficace dans le recouvrement des pensions, les arriérés cumulés de pensions non recouvrées atteignant 3,6 milliards de livres au moment de la réforme. Selon les travaux préparatoires à la réforme de 2013, l'inefficacité de la Child Support Agency (CSA) s'expliquerait notamment par l'ampleur trop importante de ses tâches administratives (fixation de la pension, dont la formule de calcul est très complexe ; collecte de la pension, le paiement direct entre les deux parents étant très peu développé), qui ne lui permettait pas de consacrer suffisamment de ressources au recouvrement en cas de non exécution. Le nouveau système repose sur un principe de subsidiarité : les parents sont incités à organiser de manière autonome la fixation de la pension et son paiement ; la nouvelle agence pourra donc se concentrer sur les cas posant de réelles difficultés.

La réforme entrée en vigueur en 2013 crée deux

¹⁶ Le recouvrement des pensions alimentaires en Europe, International Network of Lawyers (www.lexfori.net), 2003

nouveaux services : le Child Maintenance Options, qui est un service destiné à informer les parents qui se séparent et à les aider à parvenir à un accord, et le Child Maintenance Service, qui se substitue à la Child Support Agency (CSA). La CSA demeure cependant en vigueur pour traiter le « stock » de la dette accumulée par les parents débiteurs et devrait fermer progressivement d'ici trois ans.

Le Child Maintenance Options fonctionne surtout avec des outils à distance : informations sur internet, application Sorting out Separation qui oriente vers une information spécialisée.

Le nouveau système est beaucoup plus orienté vers la recherche d'un accord privé et la minimisation de l'intervention de l'administration. Les familles ont trois options : passer un accord privé, y compris sur le montant de la pension ; recourir au Child Maintenance Service pour fixer le montant de la pension, mais avec paiement direct d'un parent à l'autre (direct pay) ; passer par le Child Maintenance Service pour à la fois fixer le montant de la pension et la recouvrer (collect and pay).

Lorsqu'il y a non-paiement, la priorité du Child Maintenance Service est d'intervenir tôt pour éviter l'accumulation de dettes comme cela a été le cas avec la CSA. Il Intervient ainsi dans les 72 heures. Le but est d'obtenir des parents qui ont des difficultés à payer qu'ils reprennent le paiement, le cas échéant en recalculant la pension. En revanche, le Child Maintenance Service dispose de pouvoirs étendus à l'encontre des parents qui ne veulent pas payer :

- Il peut procéder lui-même à une saisie sur salaire ou sur le compte bancaire (Deduction from Earnings Orders ou Deduction Orders) ;
- Il peut saisir le tribunal pour qu'il constate la dette, après quoi le Child Maintenance Service dispose de pouvoirs de recouvrement plus importants : il peut faire saisir les meubles par huissiers, inscrire le débiteur sur un fichier de

mauvais débiteurs, faire ordonner la vente d'une propriété ou obtenir le retrait du permis de conduire.

Le CMS disposera de l'accès à l'information sur les revenus de l'administration fiscale (HM Revenues and Customs) pour mieux connaître la capacité du débiteur à payer. Il pourra imposer des frais pour ses différentes actions. Dans le cas du Collect and Pay, les deux parents paieront des frais de recouvrement, ce qui devrait inciter à passer par le Direct Pay.

Le gouvernement a aussi lancé un appel à projets pour des actions innovantes. Parmi les projets financés, il y a du « coaching virtuel » pour les parents qui se séparent et un projet ciblé sur les parents de 16-19 ans qui se séparent.