

# **SKOS CSIAS COSAS**

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe  
Conférence suisse des institutions d'action sociale  
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale  
Conferenza svizra da l'agid sozial

## **Droit d'entretien et aide sociale**

Répercussions de la réglementation actuelle sur l'aide sociale et évaluation de la révision prévue du droit d'entretien

## 1. Introduction

En juillet 2012, le Département fédéral de justice et police DFJP a mis en consultation un avant-projet relatif à la révision du droit d'entretien dans le but de renforcer le droit de l'enfant à l'entretien après une séparation ou un divorce des parents.

En fixant la contribution d'entretien, la jurisprudence actuelle applique le système de l'obligation de supporter le déficit. Cela veut dire que le déficit résultant de la séparation est imposé intégralement à la personne ayant droit à des contributions d'entretien (la plupart du temps, la mère). La contribution d'entretien ne doit pas toucher au minimum vital du droit des poursuites de la personne débitrice (la plupart du temps, le père). Ainsi, en calculant les pensions alimentaires en faveur des enfants, la jurisprudence met au centre la situation économique des parents et non pas les besoins des enfants.

Afin de renforcer le droit de l'enfant à l'entretien, le projet du DFJP en consultation prévoit quatre piliers de révision: contribution pour la prise en charge en tant que partie des pensions alimentaires en faveur de l'enfant, priorité de l'entretien de l'enfant par rapport aux autres obligations du droit de la famille, meilleure gestion des cas de déficit et harmonisation de l'aide au recouvrement. Dans le but d'améliorer la gestion des cas de déficit, il est prévu de limiter l'obligation de soutenir les parents proches, de traiter les enfants à l'aide sociale d'unité de soutien indépendante, de renforcer le droit de l'enfant à faire valoir des prétentions rétroactives et de faire fixer une contribution d'entretien convenable par les tribunaux. Le principe de l'obligation de supporter le déficit reste intouché et on renonce à fixer un montant d'entretien minimal en faveur de l'enfant<sup>1</sup>.

Dans certaines conditions, les adaptations prévues peuvent avoir des répercussions graves sur l'aide sociale. Afin de pouvoir évaluer ces répercussions, il s'agit dans un premier temps de déterminer dans quelle mesure l'aide sociale est concernée par la réglementation actuelle. C'est pourquoi la CSIAS a fait une enquête dans deux services sociaux sur les questions suivantes:

- Dans quelle mesure l'aide sociale est-elle concernée par la réglementation actuelle de l'obligation de supporter le déficit?
- Quelles sont les interactions avec d'autres prestations de transfert en cas de déficit après un divorce/une séparation?
- Quelle est l'estimation faite de la modification prévue de la loi?

Dans le deuxième paragraphe, le présent document explique brièvement la méthodologie adoptée avant de discuter les résultats dans le troisième paragraphe. La dernière partie synthétise les résultats les plus importants sous forme de conclusion.

---

<sup>1</sup> Pour des informations plus détaillées, voir les documents relatives à la consultation: Département fédéral de justice et police DFJP, Modification du Code civil (entretien de l'enfant), du Code de procédure civile (art. 296a) et de la Loi en matière d'assistance (art. 7). [www.admin.ch](http://www.admin.ch). [consultations en cours].

## 2. Méthodologie

Afin d'identifier les répercussions du droit d'entretien sur l'aide sociale, nous avons réalisé deux études de cas. A cet effet, nous avons choisi un service social de taille moyenne et un service social de grande taille. D'une part, nous avons déterminé, à l'aide d'un questionnaire, le pourcentage de dossiers par assistant social concernés par la pratique juridique en cas de déficit. Dans ce contexte, nous avons également posé des questions ouvertes sur la gestion des cas de déficit et sur des problématiques particulières. D'autre part, nous avons eu des entretiens avec les responsables du service social ou avec les responsables du bureau des affaires sociales.

L'enquête et les interviews avec des expert/es ont été menées en été 2012. Le questionnaire a été rempli par 16 assistants sociaux (5 dans le service social de taille moyenne, 11 dans le service social de grande taille). Les assistants sociaux interrogés gèrent ensemble un total de 848 dossiers.

## 3. Résultats

### 3.1 Répercussions du droit d'entretien sur le nombre de cas de l'aide sociale

Les résultats de l'enquête quantitative font ressortir que les services sociaux ont plus souvent à faire à des personnes divorcées ou séparées ayant droit à des contributions d'entretien qu'avec des débiteurs de contributions d'entretien. Comme le tableau T1 ci-dessous le montre, 157 dossiers (sur un total de 848 dossiers) concernent des personnes divorcées ou séparées ayant des enfants à charge, ce qui correspond à un taux de 18.5%. Dans 127 cas, il s'agit de personnes ayant droit à des contributions d'entretien, ce qui veut dire que 30 personnes divorcées/séparées avec des enfants n'ont pas droit à des pensions alimentaires. En revanche, seuls 57 cas (6.7%) concernent des débiteurs de contributions d'entretien.

Tableau T1

	Service social de grande taille	Service social de taille moyenne	Total	%
Nombre de dossiers	493	355	<b>848</b>	<b>100</b>
Personnes divorcées/séparées ayant des enfants à charge	93	64	<b>157</b>	<b>18.5</b>
dont ayants droit à des contributions d'entretien	81	46	<b>127</b>	<b>15</b>
Débiteurs de contributions d'entretien	31	26	<b>57</b>	<b>6.7</b>

Le tableau T2 montre la proportion entre pensions alimentaires en faveur d'enfants et en faveur d'adultes. On constate alors que la fixation de pensions alimentaires en faveur d'enfants est bien plus fréquente que celle de pensions alimentaires en faveur d'époux (110 dossiers avec pensions alimentaires en faveur d'enfants) Dans 15 dossiers seulement, des pensions alimentaire en faveur d'un époux ont été fixées dans le titre d'entretien. On observe par ailleurs que les débiteurs qui ne respectent pas leur obligation de verser des contributions d'entretien sont plus nombreux que ceux qui la respectent. Dans 71 cas, le débiteur est retardataire. Dans 41 dossiers, les pensions alimentaires sont payées régulièrement.

*Tableau T2*

	Service social de grande taille	Service social de taille moyenne	<b>Total</b>	<b>%</b>
Nombre de dossiers	493	355	<b>848</b>	<b>100</b>
Pensions alimentaires en faveur d'enfants	76	34	<b>110</b>	<b>13</b>
Pensions alimentaires en faveur d'époux	10	5	<b>15</b>	<b>1.8</b>
Pensions alimentaires payées	29	12	<b>41</b>	<b>4.4</b>
Pensions alimentaires non payées	47	24	<b>71</b>	<b>7.8</b>

Le manque de fiabilité des données ne permet pas d'évaluer de manière concluante dans quelle mesure la situation de pauvreté des ayants droit à un entretien engendrée par le divorce ou la séparation est liée à l'obligation de supporter le déficit. Les assistants sociaux ne disposent pas des informations nécessaires relatives au calcul des pensions alimentaires. C'est pour cette raison que le questionnaire a porté sur une estimation des dossiers concernés par l'obligation de supporter le déficit. Le tableau T3 ci-dessous présente les dossiers indiqués par les assistants sociaux qui sont concernés par la pratique des tribunaux dans des cas de déficit. Dans 16 cas seulement, le juge a renoncé à fixer des pensions alimentaires en raison de l'incapacité financière du débiteur. La fixation de pensions alimentaires trop basses est plus fréquente que la non fixation de pensions alimentaires (nombre de dossiers estimé: 44, soit 5.2%). Pour finir, on retiendra que selon cette estimation des deux services sociaux analysés, 82 enfants au total sont concernés par l'obligation de supporter le déficit (15 enfants dans des ménages sans pensions alimentaires; 57 enfants dans des ménages avec pensions alimentaires insuffisantes).

Tableau T3

	Service social de grande taille	Service social de taille moyenne	<b>Total</b>	<b>%</b>
Nombre de dossiers	493	355	<b>848</b>	<b>100</b>
Pas de pension alimentaire:				
Nombre de dossiers	3	13	<b>16</b>	<b>1.8</b>
Enfants concernés	4	21	<b>25</b>	
Pensions alimentaires insuffisantes (estimation)				
Nombre de dossiers	28	16	<b>44</b>	<b>5.2</b>
Enfants concernés	34	23	<b>57</b>	

Du point de vue de l'aide sociale, l'actuelle pratique des tribunaux dans les cas de déficit est problématique. En effet, elle a pour conséquence que les personnes divorcées ou séparées élevant seules leurs enfants - la plupart du temps, des femmes - ont besoin d'être soutenues puisqu'elles sont obligées de supporter elles-mêmes le déficit en raison de l'incapacité financière du débiteur de contributions d'entretien. La fragilité particulière de ces clientes de l'aide sociale se manifeste par ailleurs dans le fait qu'en raison des tâches de prise en charge et éducatives, leurs chances de réinsertion professionnelle diminuent. Les interlocuteurs/trices des entretiens avec des expert/es sont unanimes à estimer que l'actuelle pratique de calcul des contributions d'entretien après un divorce ou une séparation ne se justifie pas. Ils critiquent par exemple le fait que le calcul ne soit pas suffisamment axé sur les besoins des enfants. Le principe de l'intangibilité du minimum vital du débiteur de contributions d'entretien a pour conséquence qu'en cas de faibles moyens financiers de celui-ci, les tribunaux fixent des pensions alimentaires trop basses et, dans certains cas rares, n'en fixent pas du tout.

### ***3.2 Mise en pratique de l'obligation de remboursement et du soutien des parents proches dans les cas de déficit***

Si les créanciers de contributions d'entretien sont défavorisés par rapport aux débiteurs de contributions d'entretien, c'est également dû au fait que les créanciers de contributions d'entretien à l'aide sociale sont, le cas échéant, soumis à l'obligation de soutenir les parents proches et à l'obligation de remboursement. A cet égard, l'enquête a montré que les deux services sociaux appliquent l'obligation de soutenir les parents proches selon les normes CSIAS. Ainsi, il n'arrive que rarement que des parents proches disposant d'une fortune au-dessus de la moyenne soient tenus à fournir une contribution pour soutenir leurs proches. Il en va de même pour l'obligation de remboursement que les normes CSIAS recommandent de n'appliquer qu'en cas d'exception, par exemple suite à l'entrée en possession d'une fortune considérable (p. ex. héritage ou gain de loterie). Le service social de taille moyenne applique l'obligation de remboursement conformément à ces

normes. Le service social de grande taille en revanche connaît une pratique plus sévère: les prestations d'aide sociale sont systématiquement considérées comme des dettes que le ou la bénéficiaire de l'aide sociale doit rembourser dans toute la mesure du possible. La commission sociale compétente veille toutefois à ce que l'autonomie économique des personnes ne soit pas compromise. Les personnes déjà endettées se voient accorder un délai pour les dettes auprès de l'aide sociale. Mais également dans l'autre canton, les bénéficiaires de l'aide sociale divorcés ou séparés ayant droit à des contributions d'entretien ne sont que rarement concernées par l'obligation de remboursement après avoir retrouvé leur autonomie économique, puisque, en général, elles n'atteignent pas les limites de revenu fixées pour le remboursement.

### ***3.3 Conseil dans des cas de déficit à l'aide sociale***

En ce qui concerne la gestion concrète des clients de l'aide sociale ayant droit à des contributions d'entretien, on privilégie la réclamation des prestations (pensions alimentaires, avances et allocations familiales) et l'assistance des personnes concernées dans la prise de contact avec les institutions compétentes (aide aux pensions alimentaires, tribunaux) ou avec l'ex-partenaire. Dans les deux services sociaux, les prestations de soutien sont prises en compte selon les normes CSIAS dans le budget d'aide sociale des ayants droit aux contributions d'entretien. Pour les bénéficiaires, la période la plus fragile et la plus longue est entre le divorce ou la séparation et la fin de la procédure en matière d'entretien et le paiement effectif, régulier des prestations d'entretien. Pour les personnes concernées, cette période est marquée par des incertitudes, notamment en ce qui concerne la situation de logement et l'entretien.

Dans le conseil des clients de l'aide sociale débiteurs de contributions d'entretien, le risque de surendettement et de faible incitation à l'exercice d'une activité lucrative qui en résulte est sans doute le défi majeur pour les assistants sociaux. A cet égard, les deux services sociaux basent leur calcul du budget d'aide sociale sur les normes CSIAS en renonçant à prendre la dette alimentaire du client en compte à titre de dépense. Cette manière de faire est parfois critiquée par les assistants sociaux, puisque dans la pratique, elle peut générer une spirale d'endettement dont le débiteur de pensions alimentaires ne sort que difficilement. Par ailleurs, la motivation à reprendre ou étendre une activité lucrative serait faible en raison de la menace de saisie du salaire.

L'un des défis particuliers en matière de gestion des cas de déficit consiste à évaluer s'il s'agit d'engager une nouvelle procédure en entretien en vue d'une diminution de la dette alimentaire pour le débiteur ou d'une augmentation des contributions d'entretien pour les crédateurs. Cette question se pose dans le cadre de l'examen de la subsidiarité et du mandat d'intégration de l'aide sociale. Du côté de l'ayant droit à l'entretien, on n'a souvent pas toutes les informations nécessaires pour pouvoir évaluer de manière concluante si les pensions alimentaires fixées sont justifiées. Ainsi, les assistants sociaux ne sont pas en mesure de juger les calculs faits par les tribunaux, puisqu'ils n'ont souvent pas accès aux documents correspondants. Il est également possible que les informations concernant l'ex-partenaire font défaut. Or, la connaissance de la situation de l'ex-partenaire en matière de revenu est indispensable pour juger du bien-fondé d'une nouvelle procédure en entretien. Du côté des débiteurs de contributions d'entretien, il se pose la question s'il s'agit de baisser la dette. A cet égard, l'assistant social se trouve face à un conflit d'intérêts. Si la dette est diminuée, le débiteur a plus de chances de sortir de l'aide sociale, ce qui serait dans l'intérêt du service social. En revanche, une baisse de la dette alimentaire nuit à la famille dans son ensemble, puisque, en cas de

procédure réussie, la personne ayant droit aux pensions alimentaires devrait se retrouver avec des pensions alimentaires réduites. D'après les entretiens avec les expert/es, les deux services sociaux interrogés gèrent cette problématique de manière différentes. Dans le service social de grande taille, on conseille systématiquement au débiteur de demander une réévaluation de sa dette alimentaire, puisque le mandat d'intégration de l'aide sociale est prioritaire et que le calcul des pensions alimentaires relève de la compétence des tribunaux cantonaux. Au service social de taille moyenne, c'est la reprise ou l'extension de l'activité lucrative qui a la priorité dans ces cas. Ici, on recommande de ne pas tenter de nouvelle procédure en entretien.

### **3.4 Points d'intersection entre l'aide sociale et d'autres prestations sous condition de ressources**

L'aide sociale est octroyée à titre subsidiaire par rapport à l'ensemble des autres prestations sous condition de ressources. La conception du système des transferts en amont a dès lors une influence déterminante sur le rôle de l'aide sociale dans la lutte contre le risque de pauvreté. Pour assurer l'entretien de l'enfant, l'avance sur contributions alimentaires est d'une importance cruciale dans nombre de cas. Lorsque le débiteur ne verse pas à temps ou pas du tout les pensions alimentaires en faveur des enfants et de l'ex-partenaire, les créanciers de contributions d'entretien ont droit aux avances. Celles-ci sont réglées à l'échelon cantonal et elles divergent fortement d'un canton à l'autre tant en ce qui concerne les conditions qui y donnent droit qu'en ce qui concerne le montant maximal.

L'analyse effectuée auprès des services sociaux a fait ressortir que dans 71 dossiers, les pensions alimentaires ne sont pas versées. Les créanciers de contributions d'entretien doivent dès lors solliciter des avances. Dans 63 des 71 cas, les pensions alimentaires sont avancées. L'une des explications possibles de cet écart réside dans le fait qu'au moment de l'enquête, la demande d'avances n'était pas encore déposée pour un certain nombre de créanciers de contributions d'entretien. Finalement, nous avons demandé aux assistants sociaux dans combien de cas une augmentation des avances sur pensions alimentaires (conformément à l'entretien convenable de l'enfant) permettrait de sortir les ménages de l'aide sociale. Selon leur estimation, ceci serait le cas pour un quart environ des dossiers avec droit à l'entretien.

Tableau T4

	Service social de grande taille	Service social de taille moyenne	Total	%
Nombre de dossiers avec droit à l'entretien	81	46	<b>127</b>	<b>100</b>
Pensions alimentaires payées	29	12	<b>41</b>	<b>32.3</b>
Pensions alimentaires non payées	47	24	<b>71</b>	<b>55.9</b>
Avances sur pensions alimentaires	42	21	<b>63</b>	<b>49.6</b>
Sortie en cas d'avances plus élevées (estimation)	19	12	<b>31</b>	<b>24.4</b>

Dans les deux services sociaux, on critique en premier lieu les montants maximaux insuffisants, plus bas que les pensions alimentaires fixées par le juge. Pour cette raison, l'aide sociale se charge de coûts qui, sous l'angle de la logique du système, seraient à supporter par les institutions chargées des avances. Dans l'un des cantons, le montant mensuel maximal prévu est de 400 francs par enfant et de 250 francs par adulte. Ainsi, les pensions alimentaires en faveur des enfants et en faveur des conjoints sont avancées dans ce canton. Dans l'autre canton, seules les pensions alimentaires fixées en faveur des enfants sont avancées par enfant et par mois, mais uniquement jusqu'à un montant maximal de 650 francs. On peut toutefois noter que la collaboration concrète avec les institutions fonctionne parfaitement bien. Ainsi par exemple, lorsqu'une cliente de l'aide sociale se trouve en procédure de demande d'avances sur pensions alimentaires du fait que le débiteur est en retard, les prestations sociales octroyées sont remboursées rétroactivement par les avances sur pensions alimentaires lorsque la personne ayant droit aux pensions alimentaires peut sortir de l'aide sociale grâce aux avances.

Une autre prestation de transfert financier contribuant à éviter la pauvreté des familles est celle des allocations familiales. Si celles-ci sont thématiques ici, c'est parce que dans des cas de déficit après un divorce ou une séparation, leur réclamation a plusieurs fois été mentionnée et qualifiée de problème lors de l'analyse. Ont droit à des allocations familiales toutes les employées et tous les employés, les personnes sans activité lucrative avec un faible revenu et, selon le canton, également les personnes exerçant une activité lucrative indépendante (dès le 01.01.2013, toutes les personnes exerçant une activité lucrative indépendante). La loi fédérale sur les allocations familiales prévoit une allocation minimale de 200 francs et de 250 francs pour les adolescents. Comme les résultats de l'enquête le montrent, la réclamation de cette prestation de la part des personnes divorcées ou séparées peut être compliquée, puisque les allocations sont liées à l'exercice d'une activité lucrative. En cas de non activité lucrative des deux parents, ce sont en règle générale les caisses de compensation cantonales qui sont compétentes pour le versement des allocations, sinon, c'est au parent réalisant le revenu plus élevé de réclamer la prestation à son employeur. Dans la plupart des cas, c'est le parent débiteur de contributions d'entretien. Lorsque le débiteur ou la débitrice de contributions d'entretien change régulièrement d'employeur ou que ni l'employeur ni le séjour du débiteur/de la débitrice ne sont connus, la personne ayant droit aux contributions peut avoir beaucoup de difficultés à réclamer les contributions en faveur des enfants.

### ***3.5 Evaluation de la nouvelle réglementation du droit d'entretien***

Selon la proposition du Conseil fédéral, la loi en matière d'assistance (LAS) doit être révisée dans le sens que les enfants de parents divorcés/séparés auront un domicile d'assistance indépendant. Il s'agirait alors de considérer ces enfants comme des unités de soutien indépendantes et d'établir un dossier d'aide sociale indépendant pour eux. Cette modification a pour objectif de chiffrer avec précision les prestations d'aide sociale octroyées à l'enfant personnellement, puisque cette prestation ne sera dorénavant soumise ni à l'obligation de soutenir les parents proches ni à l'obligation de remboursement. Le cas échéant, les prestations octroyées à l'enfant pourront dorénavant être réclamées au débiteur pour les cinq dernières années lorsque la situation financière de ce dernier s'améliore considérablement.

Dans le cadre des entretiens avec les expert/es, nous avons interrogé les interlocutrices/teurs sur la réforme prévue du droit d'entretien pour obtenir une première évaluation des incidences possibles



sur l'aide sociale. La nouvelle réglementation du droit d'entretien est évaluée différemment par les responsables des deux services sociaux.

Le renforcement du droit de l'enfant à l'entretien est en principe salué par la responsable du bureau des affaires sociales du service social de taille moyenne qui pense toutefois que les modalités de la mise en œuvre sont encore incertaines. L'établissement d'un budget d'aide sociale indépendant pour les enfants de parents divorcés ou séparés signifie un changement sur les plans administratifs et organisationnels qui semble cependant tout à fait faisable. Ce qui importe, c'est que l'unité de la famille ne soit pas mise en cause. Cela veut dire qu'il s'agira également à l'avenir de procéder à un calcul du budget pour l'ensemble de la famille. Selon ces interlocuteurs, un calcul individualisé du budget pour l'enfant n'est pas nécessaire. Les prestations d'aide sociale versées à l'enfant peuvent être calculées rétroactivement si ceci devait s'avérer nécessaire sous l'angle de l'obligation de remboursement et de l'obligation de soutenir les parents proches.

Le responsable du service social de grande taille, quant à lui, ne salue pas la réforme, puisque, à son avis, elle ne résout pas le problème de la pauvreté après un divorce ou une séparation. En outre, il pense que la réforme générerait un surplus de travail administratif et organisationnel dans les services sociaux et quelle signifierait par ailleurs une rupture avec le principe de l'unité de soutien du ménage. A son avis, le renforcement du droit de l'enfant à l'entretien n'est que symbolique et dépourvu d'effet dans la pratique.

#### **4. Conclusion**

L'aide sociale joue un rôle important dans la lutte contre la pauvreté après un divorce ou une séparation. Un quart environ des dossiers concerne des personnes qui sont soit crédettes soit débettes de contributions d'entretien, ce qui veut dire que tous les assistants sociaux sont confrontés avec ces cas de figure. Les attentes qu'on pouvait avoir avec l'actuelle réglementation de l'obligation de supporter le déficit se sont confirmées. La grande majorité sont des divorcés/séparés avec enfants qui ont droit à des contributions d'entretien.

Vis-à-vis de ceux-ci, l'aide sociale assume différentes fonctions. D'une part, elle sert d'aide transitoire pendant la période qui suit immédiatement le divorce ou la séparation lorsque la procédure en entretien n'est pas encore terminée. Ou, si le débiteur ne paie pas les pensions alimentaires, l'aide sociale assure la transition jusqu'à l'intervention des avances. D'autre part, elle couvre l'existence des familles ayant droit aux contributions d'entretien dont le droit aux pensions alimentaires est trop bas ou inexistant et qui malgré les avances sur pensions alimentaires n'atteignent pas le minimum vital.

Lorsque la contribution d'entretien fixée par le juge n'est pas appropriée (soit pour l'ayant droit, soit pour le débiteur), les assistants sociaux sont confrontés à la question délicate de savoir s'il vaut la peine d'intenter une procédure judiciaire. Les réponses à cette question diffèrent d'un service social à l'autre, ce qui pourrait entraîner des inégalités.

Dans les cas où des pensions alimentaires sont fixées dans la convention de divorce/de séparation, mais pas payées, c'est l'interaction avec les avances sur pensions alimentaires qui entre en jeu. Or, dans les cantons examinés, les montants maximaux sont trop bas pour assurer l'existence d'une famille.

L'analyse a confirmé des problèmes déjà identifiés. La réglementation actuelle du droit d'entretien charge l'aide sociale et la confronte à des défis de différentes sortes. La nécessité d'une réforme est incontestée. Il s'agirait toutefois de ne pas mettre en cause le principe du ménage en tant qu'unité de soutien. En revanche, l'abrogation de l'obligation de soutenir les parents proches et de l'obligation de remboursement serait de nature plutôt symbolique, puisque ces obligations ne sont dès aujourd'hui que très rarement appliquées dans ce groupe cible.

Pour toute question:

Yann Bochsler, Secteur Etudes, courriel: [yann.bochsler@skos.ch](mailto:yann.bochsler@skos.ch), tél.: 031 326 19 18

CSIAS, septembre 2012