

L'intermédiation dans le recouvrement des pensions alimentaires

Étude comparée du Québec, du Royaume-Uni et de la France

L'intermédiation financière, définie comme le versement de la pension alimentaire par l'intermédiaire d'un organisme public, a été mise en place récemment en France mais existe depuis plusieurs décennies au Québec et au Royaume-Uni.

La comparaison entre ces pays met en évidence la variation des finalités d'un tel dispositif, allant de la réduction des dépenses publiques à celle de la lutte contre la pauvreté des enfants. Cette variation se caractérise par la diversité des modalités d'organisation, qui peuvent reposer sur une agence dédiée, sur l'administration fiscale ou sur des organismes de Sécurité sociale. Elle repose également sur des conceptions différentes de l'articulation entre responsabilité parentale et solidarité publique. Cette comparaison montre aussi que les expériences d'intermédiation n'ont pas toujours eu le succès escompté, le système québécois faisant consensus tandis que le système britannique a rencontré d'importantes contraintes ou problèmes conduisant à un recentrage de l'intermédiation sur les familles rencontrant des difficultés de paiement.

Catherine Collombet

Mission des relations européennes,
internationales et de la coopération

La France a récemment confié aux organismes débiteurs de prestations familiales (ODPF) - caisses d'allocations familiales (Caf) et caisses de mutualité sociale agricole (CMSA) - une nouvelle mission, l'intermédiation financière des pensions alimentaires. Le dispositif a été voté dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2020 et est pleinement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Lorsque l'intermédiation est mise en place, le parent débiteur verse la pension alimentaire à l'ODPF et non plus directement au débiteur, et l'ODPF la reverse au parent créancier.

Il s'agit d'une évolution majeure par rapport au régime antérieur. Depuis les années 1970, les ODPF étaient chargés d'une mission d'assistance au recouvrement des impayés de pension alimentaire mais n'intervenaient pas en l'absence d'impayé. La LFSS pour 2017 avait introduit l'intermédiation mais uniquement en cas de violences conjugales et sur décision de justice. Le nouveau système est beaucoup plus large puisque

l'intermédiation peut être mise en place dans toute situation¹, sur demande des parents, ou de l'un d'entre eux.

D'autres pays pratiquent l'intermédiation financière depuis plusieurs décennies. La comparaison avec le cas français permet de mettre en évidence la diversité des finalités de l'intermédiation mais aussi des

Éléments de chronologie

1975	Création en France de l'allocation de soutien familial (ASF) et de l'aide au recouvrement en cas d'impayés, confiées aux Caf
1991	Création du <i>Child Support Act</i> au Royaume-Uni et mise en place en 1993 de l'Agence des pensions alimentaires (CSA)
1995	Au Québec, système universel de perception des pensions alimentaires confié à Revenu Québec
2012	CSA britannique remplacée par le Child Maintenance Options (CMO) et le Child Maintenance Service (CMS), intégrés au <i>Department for Work and Pension</i>
2017	Création de l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (Aripa) en France
2021	Création du Service public des pensions alimentaires en France

modes d'organisation et d'articulation entre solidarité privée et solidarité publique choisis. Les systèmes comparés ici avec la France sont ceux du Québec², pratiquant depuis 1995 une intermédiation très large avec un bilan favorable, et du Royaume-Uni, qui a, au contraire, cherché dans la période récente à restreindre et dissuader le recours à l'intermédiation.

Des finalités diverses : réduction des dépenses publiques, égalité de genre et réduction de la pauvreté des enfants

L'intervention publique en matière de recouvrement des pensions alimentaires peut poursuivre différents objectifs. La pauvreté étant particulièrement répandue dans les familles monoparentales, le bon versement des pensions contribue à la réduire, notamment au bénéfice des enfants. Les parents créanciers étant dans leur grande majorité des femmes, l'intermédiation financière peut aussi s'inscrire dans une perspective féministe d'égalité des genres et de promotion de l'autonomie économique des femmes. Elle peut enfin avoir pour but de réduire les dépenses publiques en évitant que la solidarité ne se substitue aux obligations du parent débiteur envers ses enfants. Le dosage entre ces trois finalités varie selon les systèmes et peut aussi évoluer dans le temps.

Au Québec, la création en 1995 d'un système universel de perception des pensions alimentaires est le fruit d'une coalition entre les féministes entendant mettre fin à toute forme de chantage du parent débiteur en échange du versement de la pension et des milieux gouvernementaux cherchant à réduire le coût de l'assistance sociale appelée également

« l'aide financière au dernier recours », (équivalent de l'aide sociale française et dont la moitié des familles monoparentales étaient alors bénéficiaires) dans une optique libérale.

Au Royaume-Uni, le *Child Support Act*³ de 1991 est fondé sur une logique de responsabilisation des pères. Son objectif principal est de limiter la dépense d'assistance, le nombre de parents isolés bénéficiant de l'*Income Support* - le principal minimum social britannique - étant passé de 330 000 bénéficiaires en 1980 à 777 000 en 1989. Avec la réforme, les parents isolés demandant à bénéficier d'une prestation d'assistance sont tenus de faire fixer la pension par la nouvelle agence créée par la loi, la *Child Support Agency* (CSA), et de recourir à l'intermédiation pour son versement. L'arrivée au gouvernement des travaillistes en 1997 se traduit néanmoins par un changement de priorité : la politique de recouvrement des pensions alimentaires concourt à mettre la priorité sur la réduction de la pauvreté des enfants (objectifs de division par deux en 2010 et d'éradication en 2020) et l'enjeu de diminution de la dépense sociale passe au second plan.

En France, l'aide au recouvrement des pensions alimentaires est un volet d'une politique familiale à la fois ancienne et qui cherche à répondre aux causes nouvelles de la pauvreté des familles. Les premières lois intervenant en la matière (loi du 2 janvier 1973 relative au paiement direct de la pension alimentaire et loi du 11 juillet 1975 relative au recouvrement public des pensions alimentaires) procèdent d'une prise de conscience du nombre croissant de familles monoparentales, qui représentent une des figures de la « nouvelle pauvreté ». La mise en place de l'aide au recouvrement s'articule avec deux nouvelles prestations familiales dédiées, l'allocation de parent isolé (API) et l'allocation de soutien familial (ASF). La finalité de réduction de la dépense sociale n'émerge qu'ultérieurement, avec un renforcement de la subsidiarité de l'API par rapport aux créances alimentaires opéré par la loi de finances pour 2007 : le bénéficiaire de cette prestation est désormais tenu de faire valoir ses droits à pension alimentaire, sous peine de se voir diminuer son allocation. L'étendue des situations pouvant amener à considérer les débiteurs comme « hors d'état » de faire face à leurs obligations limite cependant l'effectivité de ce mécanisme⁴.

Des trajectoires contrastées : satisfaction québécoise, virage britannique, espoir français

Le système québécois repose sur un prélèvement à la source de la pension alimentaire par les services fiscaux (Revenu Québec), qui la reversent au parent créancier. L'intermédiation est le mode de versement par défaut. Le versement direct ne peut être opéré qu'avec le consentement des deux

parents, le juge s'assurant du caractère libre et éclairé de celui-ci. Cette exemption ne concerne que 26 % des dossiers de pension alimentaire⁵. Alors que dans le système antérieur à 1995, seule la moitié des pensions était correctement versée, 78 % le sont aujourd'hui et le taux de perception après recouvrement renforcé atteint 96 %.

Au Royaume-Uni, la CSA a rencontré, dès le début de son fonctionnement en 1993, d'importants problèmes de fonctionnement et n'est jusqu'ici pas parvenue à les surmonter conduisant à la constitution d'importants arriérés (3,8 Mds £ en 2012). En conséquence, un changement radical d'approche a été effectué en 2012. Le nouveau système privilégie désormais la recherche d'un accord entre les parents sur le montant de la pension et ses modalités de versement. La CSA a été remplacée par deux organismes : le Child Maintenance Options (CMO), qui joue un rôle d'information et de conseil aux parents souhaitant parvenir à un accord, et le Child Maintenance Service (CMS), qui fixe la pension à défaut d'accord et intervient dans son recouvrement. Le paiement direct entre parents (*direct pay*) est favorisé et l'intermédiation financière par le CMS (*collect and pay*) est dissuadée par la perception de frais. L'intermédiation est mise en place en cas d'impayé ou en cas d'accord entre les parents ; le parent créancier ne peut donc l'imposer *a priori* au parent débiteur. En 2020, 64 % des parents ont perçu en paiement direct la pension alimentaire fixée par le CMS tandis qu'avant la réforme, la majorité recourait à l'intermédiation.

À l'inverse du Royaume-Uni, la France a fortement étendu les possibilités d'intermédiation dans la période récente. La situation des familles monoparentales est apparue comme l'un des thèmes principaux émergeant du grand débat national organisé à la suite de la crise des gilets jaunes. L'intermédiation a été présentée comme un remède au problème récurrent des impayés de pension alimentaire. Sans l'imposer, la LFSS 2020 ouvre de manière très large l'intermédiation. Cette dernière est possible indépendamment du mode de fixation de la pension alimentaire et peut être décidée par le juge ou inscrite dans une convention de divorce par consentement mutuel. Pour les parents non mariés, l'intermédiation peut être mentionnée dans une convention à laquelle l'ODPF a donné force exécutoire. Elle se met en place à condition qu'un des deux parents en fasse la demande.

Des choix d'organisation variés : services fiscaux, agence publique dédiée, organismes débiteurs de prestations familiales

Avant la réforme de 1995, le recouvrement des pensions alimentaires au Québec relevait de la responsabilité du ministère de la Justice. Le choix de le confier aux services fiscaux (Revenu Québec) s'explique par la volonté de mettre en

place un système universel et d'en minimiser les coûts de gestion par un système de prélèvement à la source. Celui-ci est en priorité effectué sur les revenus perçus régulièrement par le débiteur et un recouvrement est opéré en cas d'impayé par Revenu Québec, sans que le créancier ait de démarches à effectuer.

Le Royaume-Uni a fait le choix de créer une agence dédiée à cette mission, dotée d'une autonomie de gestion, lors de la création de l'intermédiation financière en 1991. Le fait de créer une agence n'a cependant jamais permis à la CSA d'acquiescer un professionnalisme reconnu dans le domaine du recouvrement, l'organisme faisant au contraire l'objet de critiques récurrentes pour son manque de diligence. La réforme de 2012 n'a pas remis en cause l'existence d'un organisme dédié mais le CMO et le CMS ont été intégrés au *Department for Work and Pensions* (DWP).

L'organisation française est plus complexe car elle fait intervenir à la fois les services fiscaux et les ODPF. Toujours en vigueur, la loi du 11 juillet 1975 permet au créancier, après échec total ou partiel des voies de recouvrement de droit privé, de demander le recouvrement au Trésor public. Cette procédure est cependant résiduelle. Les ODPF sont les acteurs principaux du système et leur mission d'aide au recouvrement est étroitement articulée avec celle relative au versement de l'ASF qui se fait par avance sur la pension alimentaire. En termes d'organisation, la fonction de recouvrement des pensions alimentaires n'a été identifiée de façon séparée que tardivement au sein des ODPF, par la création en 2017 d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (Aripa)⁶, qui assure une mutualisation des moyens et de l'expertise sur ces procédures.

Des conceptions différentes de l'articulation entre recouvrement et solidarité publique

Au Québec, la large intervention de la puissance publique en matière de recouvrement s'accompagne d'une logique de subsidiarité de la solidarité publique par rapport aux obligations privées. Il n'existe ni de prestation sociale dédiée aux familles monoparentales ni de garantie d'impayé de pension alimentaire. Toutefois, la pension alimentaire est prise en compte pour le calcul de l'aide de dernier recours. Le parent créancier ne peut conserver que 100 \$ de pension par mois et par enfant cumulables avec cette aide et pour l'attribution de diverses prestations sociales (aide financière aux études, aide au logement), ce qui fait débat au Québec.

Le Royaume-Uni a opéré un changement d'orientation sur le sujet. Initialement, la subsidiarité était complète puisque les parents créanciers étaient tenus de recourir à la CSA pour percevoir un minimum social, le montant de la pension étant

intégralement déduit de la prestation. La législation a évolué, d'abord en 2000 vers un cumul partiel (*disregard*) de la pension et du minimum social, puis vers un cumul total en 2010 et l'obligation d'intermédiation a été supprimée en 2008. La pension alimentaire n'est pas non plus prise en compte pour le calcul du Universal Credit, système de crédit d'impôt ayant remplacé, à partir de 2012, les autres prestations sociales. En revanche, il n'existe pas de garantie de pension alimentaire impayée. Comme au Québec, rien n'assure une compensation, pour le parent gardien, en cas d'incapacité du parent non-gardien à s'acquitter d'une pension ou de l'organisme public à la recouvrer.

La France se distingue par l'existence d'une prestation familiale dédiée, l'ASF, garantissant au parent créancier un montant minimal de pension même en cas de défaillance du débiteur. Ce rôle de garantie a été renforcé par la LFSS 2016, qui a créé une ASF différentielle permettant d'atteindre le montant de l'ASF en cas de versement partiel de la pension. Le rôle de la solidarité publique est donc important (et ce d'autant plus que les conditions pour être reconnu comme débiteur « hors d'état » de faire face à ses obligations sont larges) mais la logique de subsidiarité est présente également puisque les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) sont tenus de faire valoir leurs droits à pension et que celle-ci est déduite du montant de l'allocation.

Conclusion

Cette comparaison met en évidence la plasticité du concept d'intermédiation, susceptible de finalités et modalités de mise en œuvre variées dans les trois pays. Selon son articulation

avec le système social et fiscal, l'intermédiation peut être le corollaire d'une solidarité développée envers les familles monoparentales ou à l'inverse servir à limiter celle-ci en substituant aux dépenses sociales une responsabilisation accrue du parent non-gardien. Encore très récente, l'expérience française a pour objectif premier de renforcer l'efficacité du recouvrement. Toutefois, elle pourrait aussi conduire à rouvrir les débats sur cette articulation.

(1) L'intermédiation financière n'est subordonnée qu'à trois conditions : le créancier et le débiteur doivent avoir une résidence stable et régulière en France ; le débiteur ne doit pas être hors d'état de faire face au versement (article L. 582-1-I du code de la Sécurité sociale).

(2) Province canadienne qui dispose de ses propres règles en la matière, dans le cadre d'un Etat fédéral.

(3) Loi sur les pensions alimentaires pour enfants adoptée en 1991 et visant à garantir que tous les parents tenus de verser une pension alimentaire au Royaume-Uni soient obligés de le faire. Cette loi a donné lieu à la création de l'Agence des pensions alimentaires (Child Support Agency) en 1993 pour mettre en œuvre les dispositions de la loi.

(4) Adresse inconnue, bénéficiaires de minima sociaux, personnes incarcérées, mineurs, etc. (article D. 523-2 du code de la Sécurité sociale).

(5) Données 2020 fournies par la direction du soutien aux orientations, des affaires législatives et de la refonte du ministère de la Justice du Québec.

(6) L'e-ssentiel 194 (cf. pour en savoir plus).

Pour en savoir plus

Auvigne F., Bignalet I., Domenjoz I., Dumui F., Guedj J., Maizy M-B., Pecaut-Rivolier L., Sueur C., 2016, *Création d'une agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires*, Rapport Igas, IGF et IGSJ.

Barbry C., Carpezat M., Céroux B., Laubressac C., Launet M., Manier M., Moeneclae J., Titli L., 2020, *Recouvrer les pensions alimentaires impayées*, L'e-ssentiel, n° 194.

Barbry C., Carpezat M., Laubressac C., Launet M., Titli L., 2020, *Étude évaluative de l'offre de service d'appui au recouvrement de l'Aripa*, Dossier d'étude, n° 214.

Biland E., 2019, *Gouverner la vie privée, L'encadrement inégalitaire des séparations conjugales en France et au Québec*, *Gouvernement en question(s)*, ENS Éditions.

Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, 2020, *Les ruptures de couples avec enfants mineurs*, Conseil de la famille, rapport adopté le 21 janvier 2020.

Kesterman N., 2009, *L'allocation de parent isolé et les obligations alimentaires : les conséquences de la réforme de 2007*, *Politiques sociales et familiales*, n° 95.

Skinner C., 2012, *Child maintenance in the United Kingdom*, *European Journal of Social security*, volume 14, n° 4.



Directeur de la publication Vincent Mazauric
Directrice de la publication déléguée Florence Thibault
Rédactrice en chef Lucienne Hontarrède
lucienne.hontarrede@cnafr.fr 01 45 65 57 14
Conception graphique Ysabelle Michelet

L'essentiel n° e-ISSN : 1638 - 1769
 Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf)
 Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER)
 32 avenue de la Sibelle - 75685 Paris Cedex 14
 01 45 65 52 52