

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*L'OBLIGATION  
ALIMENTAIRE :  
DES FORMES  
DE SOLIDARITÉ  
À RÉINVENTER*

2008  
Rapport présenté par  
Mme Christiane Basset



**MANDATURE 2004-2009**

---

**Séance des 13 et 14 mai 2008**

---

**L'OBLIGATION ALIMENTAIRE :  
DES FORMES DE SOLIDARITÉ  
À RÉINVENTER**

---

**Avis du Conseil économique et social  
sur le rapport présenté par Mme Christiane Basset  
au nom de la section des affaires sociales**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 10 avril 2007 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)



## SOMMAIRE

<b>AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 14 mai 2008.....</b>	<b>I - 1</b>
<b>Première partie - Texte adopté le 14 mai 2008 .....</b>	<b>3</b>
<b>I - CONSTAT.....</b>	<b>5</b>
<b>II - AXE 1 : AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DE LA SUBSIDIARITÉ.....</b>	<b>8</b>
A - PROPOSITION 1 : CRÉER UN SYSTÈME LÉGISLATIF COHÉRENT DE MISE EN ŒUVRE DE LA SUBSIDIARITÉ.....	8
B - PROPOSITION 2 : INSTAURER PAR DÉCRET UNE LISTE DES SITUATIONS PERMETTANT DE DISPENSER LE DÉBITEUR D'ALIMENTS DE SES OBLIGATIONS .....	9
C - PROPOSITION 3 : CLARIFIER ET UNIFORMISER LA LISTE DE RESSOURCES À PRENDRE EN CONSIDÉRATION POUR OUVRIR DROIT AUX PRESTATIONS D'AIDE SOCIALE.....	9
D - PROPOSITION 4 : MODIFIER LE PÉRIMÈTRE DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE EN MATIÈRE DE FRAIS D'HÉBERGEMENT .....	10
<b>III - AXE 2 : RÉFORMER L'ARTICULATION ENTRE AIDE SOCIALE ET OBLIGATION ALIMENTAIRE .....</b>	<b>10</b>
A - PROPOSITION 1 : NE PLUS SOUMETTRE LE VERSEMENT DE L'AIDE SOCIALE À L'HÉBERGEMENT À UNE ÉVALUATION COLLECTIVE DES RESSOURCES DES DÉBITEURS D'ALIMENTS.....	10
B - PROPOSITION 2 : NE PLUS SOUMETTRE L'AIDE SOCIALE EN DIRECTION DES FAMILLES MONOPARENTALES À UN RECOURS CONTENTIEUX DU DEMANDEUR CONTRE LE PARENT DÉBITEUR.....	12
<b>IV - AXE 3 : AMÉLIORER LA PRATIQUE DES JUGES .....</b>	<b>13</b>
A - PROPOSITION 1 : ÉTABLIR UNE CHARTE DES BONS USAGES EN MATIÈRE D'OBLIGATION ALIMENTAIRE.....	13

B - PROPOSITION 2 : RÉFORMER LES COMMISSIONS SPÉCIALISÉES DE L' AIDE SOCIALE AFIN DE RENDRE LEUR COMPOSITION CONFORME À L' ARTICLE 6 DE LA CEDH ET LES DOTER DES MOYENS PROPRES À ASSURER LEURS MISSIONS.....	14
C - PROPOSITION 3 : INSTAURER DES BARÈMES INDICATIFS POUR LE MONTANT DES PENSIONS ALIMENTAIRES.....	16
D - PROPOSITION 4 : INSTAURER UNE PROCÉDURE COLLECTIVE DEVANT LE JUGE DES AFFAIRES FAMILIALES.....	17
E - PROPOSITION 5 : VEILLER À LA FORMATION DES JUGES ET DE L' ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L' OBLIGATION ALIMENTAIRE.....	18
<b>V - AXE 4 : INFORMER ET AIDER LES CITOYENS.....</b>	<b>18</b>
A - PROPOSITION 1 : MIEUX INFORMER LES JUSTICIABLES EN MATIÈRE D' OBLIGATION ALIMENTAIRE.....	18
B - PROPOSITIONS 2 : ACCROÎTRE LE RECOURS À LA MÉDIATION FAMILIALE.....	19
C - PROPOSITION 3 : FAVORISER L' INSERTION PROFESSIONNELLE DES TITULAIRES DE L' API.....	19
<b>Deuxième partie - Déclarations des groupes.....</b>	<b>21</b>
ANNEXE À L'AVIS.....	45
SCRUTIN.....	45
<b>RAPPORT présenté au nom de la section des affaires sociales par Mme Christiane Basset, rapporteur .....</b>	<b>II - 1</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>I - CADRAGE GÉNÉRAL.....</b>	<b>5</b>
A - DÉFINITIONS ET HISTORIQUE.....	5
1. L' obligation alimentaire <i>stricto sensu</i> .....	5
2. L' obligation d' entretien.....	6
3. Aspects historiques.....	7
4. L' obligation alimentaire entre ressortissants communautaires.....	8
B - ASPECTS STATISTIQUES DU CONTENTIEUX DE L' OBLIGATION ALIMENTAIRE ET DE L' OBLIGATION D' ENTRETIEN.....	9

1. Un contentieux dominé par les demandes de contribution à l'entretien des enfants .....	9
2. Éléments d'interprétation .....	10
<b>II - LA FAMILLE CONTEMPORAINE EN TOILE DE FOND.....</b>	<b>11</b>
A - L'OBLIGATION ALIMENTAIRE À L'ÉPREUVE DES TRANSFORMATIONS DE LA FAMILLE .....	11
1. Les évolutions de la famille.....	11
2. Le droit face aux mutations de la famille .....	12
3. Quelle place pour la famille en matière de protection sociale ? .....	14
B - REDÉCOUVERTE DE LA FAMILLE ET INCERTITUDES DE LA POLITIQUE FAMILIALE .....	15
1. La famille : objet de discours .....	15
2. Les incertitudes de l'action publique.....	17
<b>III - L'OBLIGATION ALIMENTAIRE EN REGARD DES NOUVEAUX BESOINS.....</b>	<b>17</b>
A - LES JEUNES ADULTES.....	18
1. La situation des jeunes adultes .....	18
2. La mise en œuvre contentieuse de la solidarité .....	20
B - LES PERSONNES ÂGÉES.....	21
1. Le vieillissement n'est plus seulement une histoire de famille.....	21
2. Entre solidarité familiale et équité sociale.....	22
C - LES FAMILLES MONOPARENTALES .....	25
1. La pension alimentaire, version minimale de la coparentalité ? .....	25
2. Monoparentalité et vulnérabilité.....	26
3. Obligation d'entretien et prestations familiales.....	27
<b>IV - DU DROIT CIVIL AU DROIT SOCIAL, ENTRE SOLIDARITÉ FAMILIALE ET PROTECTION SOCIALE .....</b>	<b>30</b>
A - LES INFORTUNES DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ.....	30
1. Définition du principe de subsidiarité .....	30
2. Les mécanismes de la subsidiarité.....	31
3. Une application essentiellement pragmatique du principe de subsidiarité .....	32
4. Les incertitudes de la régulation juridique, reflet des incertitudes de la volonté politique ? .....	33
B - LES CONSÉQUENCES DE L'INTRODUCTION DE L'OBLIGATION D'ALIMENTS DANS LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE .....	36
1. Une extension des règles du droit civil sous la pression du droit social.....	36

2. Une très grande variabilité dans l'application du droit.....	38
3. Une extrême complexité du contentieux .....	39
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>41</b>
<b>LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES.....</b>	<b>43</b>
<b>LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>45</b>
<b>TABLE DES SIGLES .....</b>	<b>51</b>

## **AVIS**

**adopté par le Conseil économique et social  
au cours de sa séance du mercredi 14 mai 2008**



**Première partie**  
**Texte adopté le 14 mai 2008**



Le 10 avril 2007, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des affaires sociales, la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur *L'obligation alimentaire : des formes de solidarité à réinventer*<sup>1</sup>

La section a désigné Mme Christiane Basset comme rapporteur.

\*  
\*            \*

## I - CONSTAT

L'obligation alimentaire au sens large se définit comme l'obligation légale en vertu de laquelle une personne est tenue de fournir des moyens de subsistance à un parent ou un allié lorsque celui-ci se trouve dans une situation de besoin. Il s'agit d'une règle de droit civil, inchangée depuis la rédaction du Code civil, qui illustre l'importance de la solidarité familiale pour venir en aide aux personnes en difficulté. Le contentieux de l'obligation alimentaire est dominé statistiquement par les demandes de pension alimentaire dans le cadre des divorces ou séparations. Cette pension alimentaire est une mise en œuvre de l'obligation d'entretien qui incombe à chaque parent à l'égard de son enfant et qui perdure après la séparation du couple. En regard de ce type de contentieux, les autres contentieux relatifs à l'obligation alimentaire sont très faibles en volume. C'est le cas par exemple des contentieux directs des enfants à l'égard de leurs parents.

La majeure partie de la solidarité familiale s'exerce en dehors du contentieux, c'est-à-dire de manière spontanée. C'est particulièrement le cas de l'entraide familiale à l'égard des jeunes qui font de longues études et de ceux qui peinent à s'insérer dans l'emploi. Dans ce cas, l'entraide familiale permet de pallier les difficultés liées au retard de l'autonomie des jeunes. La solidarité familiale est aussi mise en œuvre la plupart du temps spontanément lors de l'entrée d'une personne âgée en établissement ou de son maintien à domicile.

En France, la primauté de la solidarité familiale est inscrite dans la législation relative à l'aide sociale : les relations entre solidarité collective et familiale y sont ordonnées selon le principe de subsidiarité qui fait prévaloir la solidarité familiale sur l'aide fournie par la collectivité, *via* le recours à l'obligation alimentaire (article L.132-6 du code de l'action sociale et des familles).

Simple dans leur énoncé et faciles à concevoir au plan théorique, l'obligation alimentaire et le principe de subsidiarité posent en revanche de nombreuses difficultés pratiques.

---

<sup>1</sup> L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 163 voix et 15 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

Le principe de subsidiarité, a perdu au fil du temps de sa cohérence et les nombreuses exceptions à sa mise en œuvre l'ont peu à peu fragilisé.

En effet, la subsidiarité est conçue dans le code de l'action sociale et des familles comme devant s'appliquer à l'ensemble des prestations d'aide sociale. Ainsi, l'article L.132-6 du code de l'action sociale et des familles dispose : « *Les personnes tenues à l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du Code civil sont, à l'occasion de toute demande d'aide sociale, invitées à indiquer l'aide qu'elles peuvent allouer aux postulants et apporter, le cas échéant, la preuve de leur impossibilité de couvrir la totalité des frais* ». Or, aujourd'hui, en ce qui concerne l'articulation de la solidarité familiale et de la solidarité collective, chaque prestation d'aide sociale obéit en réalité à des règles qui lui sont propres. Ainsi, en matière d'aide sociale aux personnes âgées, le principe de la subsidiarité demeure très important puisqu'il s'applique aux frais d'hébergement en établissement. Mais il ne s'applique pas à l'aide sociale à la dépendance qui prend la forme de l'allocation personnalisée d'autonomie. Il ne s'applique pas non plus à l'aide sociale aux personnes handicapées ni aux titulaires de la couverture maladie universelle. Dans ces derniers cas, le renforcement de la solidarité nationale a conduit à écarter le recours préalable à la solidarité familiale ainsi que le recours sur succession, caractéristiques des prestations d'aide sociale. En ce qui concerne le RMI, le président du Conseil général peut décider de dispenser le demandeur du RMI de faire valoir ses droits à créance d'aliments. À cette variabilité dans la mise en jeu du principe de subsidiarité s'ajoutent des différences, selon les prestations, dans le périmètre des débiteurs d'aliments sollicités. Ces différences sont inscrites dans un droit social fortement évolutif tandis que les règles de l'obligation alimentaire restent, elles, inchangées. Cela fragilise d'une part la portée générale du principe de subsidiarité, pourtant proclamée dans la loi, et d'autre part l'acceptation par les individus des charges qui peuvent découler d'une mise en œuvre de l'obligation alimentaire.

Au-delà de la prise en compte variable de l'obligation alimentaire dans les textes de loi, l'application concrète des règles de l'obligation alimentaire et de la subsidiarité au niveau des départements, des établissements d'hébergement pour personnes âgées et des caisses d'allocations familiales fait apparaître des différences de traitement dont l'ampleur met en cause l'égalité devant la loi. Les modalités de l'articulation entre obligation alimentaire et protection sociale sont ici en cause.

Lorsqu'une personne âgée, lors de son entrée en établissement, ne dispose pas de moyens suffisants pour assumer ses frais d'hébergement, les départements, procèdent à une évaluation des capacités contributives de ses obligés alimentaires afin de déterminer le montant de l'aide sociale à l'hébergement qui lui sera éventuellement accordée. Cette évaluation est effectuée de manière très différente selon les départements. Certains, devant les contraintes financières, ont tendance à minorer la part de l'aide sociale ou à ne pas tenir suffisamment compte des charges des obligés alimentaires dans le

calcul de leur participation au financement de l'hébergement de leur parent. D'autres départements, à l'inverse, dispensent systématiquement les petits-enfants de toute obligation alimentaire à l'égard de leurs grands-parents. Dans le cas des familles monoparentales, les pratiques des caisses d'allocations familiales sont elles-aussi très variables d'un endroit du territoire à l'autre. Certaines caisses ne versaient pas l'API si le parent gardien des enfants refusait d'engager un contentieux à l'égard du parent potentiellement débiteur, d'autres, dans la même situation, minorent le montant de l'API du montant de l'ASF. Compte tenu d'une récente circulaire de la DGAS du 17 mars 2008, il est probable que ces pratiques disparaissent et que ces disparités tendront à s'atténuer.

L'intervention des juridictions spécialisées de l'aide sociale (les commissions départementales de l'aide sociale et la commission centrale d'aide sociale), ne permet pas de pallier les difficultés de l'application des règles de l'obligation alimentaire dans leur articulation avec le droit de l'aide sociale. Non seulement la régulation de la mise en œuvre de l'obligation alimentaire est soumise à deux types de juges (administratif et judiciaire) mais ceux-ci rendent parfois des décisions qui tendent à prouver une maîtrise insuffisante des règles de base du Code civil en la matière. C'est le cas, par exemple, lorsque le juge des affaires familiales répartit la dette collective évaluée par le département ou la commission départementale d'aide sociale à égalité entre les débiteurs sans tenir compte de leurs inégales capacités contributives ou bien lorsque ce même juge réclame des sommes pour une dette échue de longue date, contrairement à la règle selon laquelle « *dette d'aliments ne s'arrêrage pas* ». À la décharge des juges des affaires familiales, ceux-ci ne sont que rarement des familiers du contentieux de l'obligation alimentaire et manquent d'orientations claires en la matière. Quant aux juges spécialisés de l'aide sociale, ils ne disposent pas de moyens à la hauteur d'un volume croissant de contentieux.

Deux domaines en particulier doivent être le terrain de réformes destinées à améliorer les conditions dans lesquelles est mise en œuvre l'obligation alimentaire.

Le contexte de vieillissement de la population, couplé à un renchérissement des coûts de fonctionnement des établissements sanitaires et sociaux et à la relative modestie des revenus de certaines catégories de retraités, fait peser sur certaines familles des charges importantes, dépassant dans la plupart des cas leur capacité contributive. La création de l'allocation personnalisée d'autonomie a certes permis de réduire le coût direct pour les intéressés et leurs familles de l'entrée en établissement mais cette allocation ne couvre pas les frais d'hébergement, les laissant donc à la charge des personnes âgées et de leurs familles. Le recouvrement de ces frais d'hébergement s'effectue, en outre, dans le cadre d'une grande complexité juridique qui rend difficile la mobilisation de leurs droits par les débiteurs d'aliments et le respect d'un traitement équitable des différents débiteurs.

Le contexte actuel est également celui d'une plus grande fragilité des couples, mariés ou non, et de la nécessité d'assurer l'entretien en commun des enfants après une séparation. Le nombre des séparations est en augmentation et elles peuvent entraîner une précarité économique pour la personne qui a la garde des enfants. De nombreuses études font le constat d'une aggravation de la situation de fragilité économique des familles monoparentales. En l'état actuel du droit, l'accès à certaines prestations pour ces familles est conditionné à un recours contentieux contre le parent non gardien potentiellement débiteur d'une pension alimentaire destinée à l'entretien de l'enfant. Dans ce cas, l'application du principe de subsidiarité accroît la conflictualité des séparations alors que cette dernière est préjudiciable à l'intérêt de l'enfant et contraire à la volonté constante du législateur de favoriser une véritable coparentalité malgré la séparation du couple.

Les propositions du Conseil économique et social, regroupées en quatre axes, sont destinées à répondre à l'ensemble de ces difficultés de façon à mettre en œuvre l'obligation alimentaire d'une manière plus prévisible mais aussi plus équitable pour les familles, sans les dispenser de leur obligation.

## **II - AXE 1 : AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DE LA SUBSIDIARITÉ**

### **A - PROPOSITION 1 : CRÉER UN SYSTÈME LÉGISLATIF COHÉRENT DE MISE EN ŒUVRE DE LA SUBSIDIARITÉ**

Les règles de droit civil en matière d'obligation alimentaire figurent aux articles 205 à 211 du Code civil. Elles définissent seulement le cercle des obligés alimentaires et posent le principe fondamental selon lequel les aliments ne sont fournis que dans la proportion du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit. À partir de ces articles succincts du Code civil, l'articulation entre aide sociale et obligation alimentaire a été organisée au cas par cas. L'article L.132-6 du code de l'action sociale et des familles ne possède qu'en théorie une portée générale. Il coexiste en réalité avec des règles propres à chaque type de prestation d'aide sociale. Il n'existe donc pas de système uniforme de mise en œuvre du principe de subsidiarité et la cohérence d'ensemble de la législation n'apparaît pas évidente. Les raisons qui justifient le traitement différent des prestations au regard de l'application du principe de subsidiarité n'apparaissent pas non plus clairement. Or, les enjeux tenant à la clarté et à la lisibilité du droit de l'aide sociale dans son articulation avec l'obligation alimentaire sont majeurs. Il s'agit d'un droit mis en œuvre par une multiplicité d'acteurs, dont l'impact en termes financiers et de gestion administrative est considérable et qui touche des personnes le plus souvent en difficulté sociale. Notre assemblée estime donc qu'il convient de définir une législation cohérente, si possible uniforme, en matière de subsidiarité de l'aide sociale. En particulier, le périmètre des obligés alimentaires et le mécanisme de calcul de l'obligation alimentaire ne devraient pas varier en fonction de chaque

type de prestation. De la même façon, les modalités de calcul et de versement de l'aide sociale devraient faire l'objet d'une réglementation de base commune à l'ensemble des prestations.

**B - PROPOSITION 2 : INSTAURER PAR DÉCRET UNE LISTE DES SITUATIONS PERMETTANT DE DISPENSER LE DÉBITEUR D'ALIMENTS DE SES OBLIGATIONS**

Le Code civil permet de décharger le débiteur d'aliments de ses obligations uniquement lorsque le créancier a lui-même gravement manqué à ses obligations envers le débiteur (article 207). Au-delà de cet article, les caisses d'allocations familiales utilisent la notion de « hors d'état » pour qualifier les situations où le débiteur est jugé « défaillant » et dispensé de ses obligations. La liste des personnes estimées « hors d'état » est contenue dans une circulaire. En ce qui concerne le RMI, c'est le président du Conseil général qui statue, au cas par cas, sur la demande de dispense par l'intéressé de faire valoir ses droits à obligation alimentaire. Si cette demande est accordée, les débiteurs sont déchargés de leurs obligations. Compte tenu de l'enjeu pour les familles qui s'attache à la possibilité d'être dispensées d'obligation alimentaire, il convient que cette possibilité fasse l'objet d'un décret. Il viserait à uniformiser les conditions de dispense en définissant des critères pour statuer sur sa mise en œuvre.

**C - PROPOSITION 3 : CLARIFIER ET UNIFORMISER LA LISTE DE RESSOURCES À PRENDRE EN CONSIDÉRATION POUR OUVRIR DROIT AUX PRESTATIONS D'AIDE SOCIALE**

L'ouverture des droits aux prestations d'aide sociale est conditionnée à une évaluation préalable des ressources dont dispose le demandeur et celles du ménage dans lequel il vit. Une grande diversité existe dans les règles propres à chaque type de prestation et dans la pratique des organismes débiteurs de l'aide sociale. Notre assemblée estime qu'il est nécessaire de clarifier, par décret, la liste des ressources à prendre en considération dans l'octroi des aides sociales, de manière à instaurer une lisibilité et une prévisibilité.

Notre assemblée estime qu'il convient, d'une part, d'encourager le versement spontané de pensions. À cet effet, elle préconise de ne pas inclure ces versements dans la base pour le calcul des ressources pour l'accès à l'aide sociale. D'autre part, elle considère également qu'il est nécessaire de s'interroger, pour ces pensions, sur l'évolution des plafonds de déductibilité fiscale et de réduction d'impôt sur le revenu de la personne qui les verse. Serait alors créée une incitation à la solidarité familiale qui permettrait certainement de réduire le volume des recours contentieux.

**D - PROPOSITION 4 : MODIFIER LE PÉRIMÈTRE DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE EN MATIÈRE DE FRAIS D'HÉBERGEMENT**

L'obligation alimentaire est destinée à assurer les moyens de subsistance d'une personne dans le besoin. Les frais actuels d'hébergement en établissement reflètent les progrès réalisés en matière d'hébergement collectif et dépassent les capacités contributives d'un grand nombre de personnes âgées et de familles. Les frais d'hébergement se composent des sommes liées à l'hôtellerie et à l'animation, à l'investissement mobilier et immobilier et aux frais d'administration générale des établissements. Inclure les frais d'hébergement dans le périmètre de l'obligation alimentaire est susceptible de faire peser sur les familles des charges auxquelles elles ne pourront faire face qu'au prix d'une réduction de certaines autres dépenses pourtant importantes, l'éducation de enfants par exemple. Notre assemblée estime nécessaire de mandater un groupe d'experts afin de mener une réflexion pour déterminer ce qui correspond à la notion d'obligation alimentaire dans la totalité des frais d'hébergement et de s'assurer de l'équité dans le traitement des différentes situations d'hébergement : établissement ou domicile. Ce qui relève de l'obligation alimentaire continuera à être réclamé aux familles tandis que le reste sera pris en charge par l'aide sociale si la personne âgée n'a pas les moyens de payer. Le montant de cette aide sera ensuite récupéré sur la succession de la personne âgée, comme c'est déjà le cas aujourd'hui dans la définition actuelle de l'obligation alimentaire. Ce mécanisme permettra de solliciter les familles, du vivant de la personne, uniquement sur le montant qui correspond à l'obligation de solidarité telle que définie par le Code civil. Pour autant cette question ne trouvera de réponse adaptée que dans le cadre de la concertation en cours sur la mise en œuvre d'un « cinquième risque ».

**III - AXE 2 : RÉFORMER L'ARTICULATION ENTRE AIDE SOCIALE ET OBLIGATION ALIMENTAIRE**

**A - PROPOSITION 1 : NE PLUS SOUMETTRE LE VERSEMENT DE L'AIDE SOCIALE À L'HÉBERGEMENT À UNE ÉVALUATION COLLECTIVE DES RESSOURCES DES DÉBITEURS D'ALIMENTS**

En matière d'hébergement en établissement des personnes âgées, la mise en œuvre de l'obligation alimentaire s'effectue dans le cadre de l'article L. 132-6 du code de l'action sociale et des familles et de son décret d'application : l'article R. 132-9. Le montant global de l'obligation alimentaire est évalué au moment de la demande d'aide sociale, par les départements, sans être répartie entre les débiteurs qui doivent non seulement accepter cette évaluation mais encore se mettre d'accord entre eux sur la contribution de chacun. Le montant de cette obligation alimentaire vient en déduction du montant de l'aide sociale qui aurait été attribuée si seules les ressources de la personne âgée avaient été prises en considération, à l'exclusion de celles de ses obligés alimentaires.

Théoriquement, ce système ne porte pas atteinte aux prérogatives du juge judiciaire qui reste seul compétent, en cas de litige, pour fixer la part de contribution individuellement assignée à chacun des débiteurs. Dans les faits, ce dispositif, entré en vigueur en 1954, est complexe et ambigu. Les débiteurs d'aliments considèrent souvent, ignorant leurs droits, que l'évaluation collective faite par les départements leur est opposable individuellement. En cas de litige, la répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions (juge administratif pour le montant de l'aide sociale, juge judiciaire pour la détermination du montant de l'obligation alimentaire de chacun des débiteurs) ne facilite pas la tâche des justiciables, pas plus qu'elle ne facilite, pour les départements, le recouvrement de leurs créances lorsqu'ils ont fait l'avance de la part correspondant à l'obligation alimentaire.

Au bout du compte, le système existant est préjudiciable à toutes les parties en présence : au demandeur de l'aide sociale qui peut voir celle-ci indûment réduite suite à une évaluation incorrecte de l'obligation alimentaire par les départements, aux obligés alimentaires qui peuvent être poursuivis pour le recouvrement de sommes excessives eu égard à leur capacité contributive et enfin aux départements qui rencontrent des difficultés à recouvrer leurs créances.

Aussi, à l'instar de ce qui est préconisé dans le rapport du Conseil d'État de 1999 intitulé *Aide sociale, obligation alimentaire et patrimoine*, notre assemblée estime qu'il faut modifier l'article L.132-6 et remettre en cause le système qui subordonne la fixation du montant de l'aide sociale à une évaluation collective et non contraignante des dettes alimentaires. Sans pour autant remettre en cause la compétence exclusive du juge judiciaire pour fixer les obligations alimentaires et afin de prévenir l'engorgement des tribunaux judiciaires, notre assemblée préconise de mettre en place une procédure de conciliation entre les obligés alimentaires et le département. Serait ainsi évité le recours au juge en cas d'accord des parties sur le montant des obligations alimentaires. Cette procédure de conciliation, si elle est mise en place, serait une manière d'accélérer le recouvrement des obligations alimentaires tout en répondant à l'urgence qui s'attache au versement de l'aide sociale.

Le mécanisme instauré par le nouvel article L.132-6 serait le suivant : le département expose les dépenses d'aide sociale sans tenir compte des obligations alimentaires, mais seulement au regard des ressources propres de la personne âgée. Dès le dépôt de la demande d'aide sociale, une procédure de conciliation avec les obligés alimentaires est organisée afin d'évaluer à l'amiable le montant des obligations alimentaires. Si cette mesure de conciliation échoue, le département exerce alors un recours direct, auprès du juge des affaires familiales, pour faire déterminer, dans la limite des dépenses exposées, le montant des obligations alimentaires. Un aménagement de la règle « dette d'aliments ne s'arrête pas » est indispensable pour permettre au département de recouvrer des sommes exposées avant la saisine du juge. Le nouvel article L.132-6 serait rédigé de la manière suivante.

Remplacer : « *La proportion de l'aide consentie par les collectivités publiques est fixée en tenant compte du montant de la participation éventuelle des personnes restant tenues à l'obligation alimentaire. La décision peut être révisée sur production par le bénéficiaire de l'aide sociale d'une décision de justice rejetant sa demande d'aliments ou limitant l'obligation alimentaire à une somme inférieure à celle qui avait été envisagée par l'organisme d'admission. La décision fait également l'objet d'une révision lorsque les débiteurs d'aliments ont été condamnés à verser des arrérages supérieurs à ceux qu'elle avait prévus* ».

par :

« *La collectivité publique qui expose les dépenses d'aide sociale exerce une action en vue du recouvrement de ces dépenses sur la base des articles 205 et suivants du Code civil. L'action mentionnée au présent article relève de la compétence du juge aux affaires familiales. Le recouvrement peut porter sur les dépenses antérieures à l'introduction de l'action, dans la limite d'une période fixée par décret en Conseil d'État.*

*Toutefois, la collectivité publique doit, avant d'exercer cette action saisir la commission de conciliation qui dispose d'un délai défini par décret pour rechercher un accord entre la collectivité publique et les obligés alimentaires sur les montants à recouvrer. Si l'accord n'est pas conclu dans le délai mentionné, la collectivité publique exerce l'action prévue au premier alinéa. Elle l'exerce également si l'accord conclu n'est pas exécuté.* »

La réforme proposée par notre assemblée permet de cesser de faire peser sur les familles les aléas d'une évaluation de leurs obligations alimentaires par les départements qui les laissent isolées. Elle préserverait en outre, grâce à la procédure de conciliation, la possibilité d'un accord amiable qui permettrait aux familles qui le souhaitent que les questions relatives aux relations familiales ne soient pas portées devant le juge. De plus, en cas de litige, le département serait assuré de recouvrer les sommes correspondant à l'obligation alimentaire déterminée par le juge judiciaire. Cette solution est de loin préférable à celle qui consisterait à n'attribuer l'aide sociale qu'après que l'intéressé a sollicité et obtenu l'aide de ses débiteurs d'aliments. Dans la plupart des cas, en effet, le besoin d'aide sociale est urgent et n'est pas compatible avec les délais nécessaires à la fixation de la dette d'aliments.

**B - PROPOSITION 2 : NE PLUS SOUMETTRE L'AIDE SOCIALE EN DIRECTION DES FAMILLES MONOPARENTALES À UN RECOURS CONTENTIEUX DU DEMANDEUR CONTRE LE PARENT DÉBITEUR**

Le versement de l'Allocation parent isolée (API) est soumise à un recours contentieux du demandeur de cette prestation contre le parent qui n'a pas la garde de l'enfant. Pour obtenir droit au versement de l'aide dans sa totalité, la personne doit s'engager à entrer dans une procédure judiciaire avec son ex-conjoint ou concubin afin de faire fixer une pension alimentaire par le juge.

Une fois cette pension alimentaire fixée, la caisse d'allocations familiales peut se substituer au créancier pour en obtenir le paiement, disposant pour ce faire de voies de droit renforcées. Si la personne refuse d'engager une procédure, depuis la loi de 2007, le montant de cette prestation est diminué du montant de l'allocation de soutien familial. Notre assemblée considère que l'obligation faite aux personnes isolées ayant la garde d'un ou de plusieurs enfants d'engager une procédure à l'égard du parent des enfants, sous peine de se voir privées d'une partie de l'aide sociale, est un facteur d'aggravation des conflits entre les parents et augmente le recours au juge dans des contextes où il est possible qu'il ne soit pas justifié, dans l'intérêt de l'enfant notamment.

Pour autant, la solidarité collective n'a pas à se substituer aux parents dans leur obligation d'entretien des enfants, celle-ci perdurant même après la séparation du couple. C'est la raison pour laquelle notre assemblée préconise d'instaurer pour les caisses d'allocations familiales un système analogue à celui de l'article L.132-6 concernant les collectivités publiques. Les caisses d'allocations familiales verseraient alors l'API aux personnes isolées ayant la charge d'enfants et se retourneraient ensuite contre le parent n'ayant pas la garde, devant le juge aux affaires familiales, pour déterminer la part de l'obligation d'entretien, dans la limite des dépenses exposées au titre de l'API. Si la personne choisit d'engager un recours (ou bien si elle a déjà engagé ce recours au moment de la demande d'API) et obtient du juge une pension qui n'est pas versée, la caisse continue de se substituer à la personne pour en obtenir le versement. L'entrée en vigueur de ce système nécessite une modification de l'article R. 524-24 du code de la Sécurité sociale, décret d'application de l'article L.524-4 mettant en œuvre la subsidiarité au titre de l'API. Au moment de la demande d'API auprès de la caisse d'allocations familiales, le demandeur serait invité à faire valoir devant le juge ses droits à obligation d'entretien. En cas de refus de sa part, la caisse d'allocations familiales verserait dans son intégralité le montant de l'API et engagerait ensuite une procédure devant le juge des affaires familiales pour faire jouer l'obligation d'entretien auprès du parent débiteur, en vertu des articles correspondant du Code civil.

#### **IV - AXE 3 : AMÉLIORER LA PRATIQUE DES JUGES**

##### **A - PROPOSITION 1 : ÉTABLIR UNE CHARTE DES BONS USAGES EN MATIÈRE D'OBLIGATION ALIMENTAIRE**

L'obligation alimentaire est mise en œuvre par une multiplicité d'acteurs : départements, caisses d'allocations familiales, établissements d'hébergement pour personnes âgées, établissements publics de santé, juges spécialisés de l'aide sociale, juges des affaires familiales. La nécessité d'articuler droit civil et droit social donne lieu, dans les faits, à un certain oubli des règles de base qui gouvernent l'obligation alimentaire en droit civil. Appliquée dans la sphère du droit social, l'obligation alimentaire s'éloigne souvent de sa vocation première qui est de fournir des moyens de subsistance à une personne dans une situation

de besoin. Ainsi, en matière d'hébergement des personnes âgées, la mise en œuvre de l'obligation alimentaire traduit parfois la volonté des établissements de recouvrer dans leur totalité des frais d'hébergement, même si leur montant dépasse largement les capacités contributives des familles concernées. Si, dans le même temps, le montant de l'aide sociale attribuée à la personne âgée a été minoré par le département et que le juge des affaires familiales entérine cette démarche, le principe de proportionnalité entre le besoin de celui qui demande et la fortune de celui qui verse la pension est perdu de vue. Les modalités de mise en œuvre de l'obligation alimentaire se réduisent alors à une logique comptable de recouvrement de dette et de minoration de la dépense publique, ce qui rompt avec la logique des articles du Code civil auxquels renvoient cependant les textes de droit social. La Cour de cassation a constamment réaffirmé le principe de proportionnalité mais elle n'est heureusement pas saisie dans tous les cas. De manière à éviter ces dérives qui ne sont pas rares, le Conseil économique et social préconise d'élaborer une charte des bons usages destinée à aider les acteurs à mettre en place des pratiques qui correspondent davantage à la lettre et à l'esprit du Code civil en matière d'obligation alimentaire. L'ensemble des acteurs chargés, à un titre ou à un autre, d'appliquer les textes sur l'obligation alimentaire serait invité à participer à l'élaboration de cette charte, sous l'égide du ministère de la Justice qui piloterait un groupe de travail prévu à cet effet. Cette charte des bons usages servira aussi aux juges à harmoniser leurs pratiques concernant l'appréciation des ressources et des charges des débiteurs d'aliments.

**B - PROPOSITION 2 : RÉFORMER LES COMMISSIONS SPÉCIALISÉES DE L'AIDE SOCIALE AFIN DE RENDRE LEUR COMPOSITION CONFORME À L'ARTICLE 6 DE LA CEDH ET LES Doter DES MOYENS PROPRES À ASSURER LEURS MISSIONS**

Le rapport sur l'obligation alimentaire a souligné les difficultés qui s'attachent à l'application variable sur le territoire de l'obligation alimentaire et du principe de subsidiarité. La décentralisation des compétences en matière d'aide sociale explique une partie des variations géographiques et la charte des bons usages préconisée plus haut devrait permettre de réduire les écarts dans la pratique des acteurs. Cependant, la décentralisation rend encore plus indispensable la réforme des juridictions spécialisées de l'aide sociale car c'est sur elles que repose la régulation propre à garantir l'État de droit. La réforme de ces juridictions est par ailleurs rendue nécessaire par l'important volume de contentieux qu'elles traitent quotidiennement et par l'enjeu qui s'y attache pour une partie de plus en plus importante de la population. Les commissions départementales de l'aide sociale sont des tribunaux de l'ordre administratif compétents pour connaître en première instance notamment des litiges en matière d'aide sociale aux personnes âgées, de couverture maladie universelle, de revenu minimum d'insertion. Ces commissions se prononcent sur le montant de l'aide sociale attribuée si ce montant fait l'objet d'un litige entre le demandeur et l'autorité compétente (État ou département).

Le Conseil économique et social émet deux souhaits de réformes concernant les commissions départementales d'aide sociale. Ces axes reprennent les orientations de l'étude de 2003 adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'État intitulée *L'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social*.

Première proposition :

Il s'agit de modifier la composition des commissions, qui répond au principe de l'échevinage (c'est-à-dire qu'y participent, à côté des magistrats professionnels, des personnes n'appartenant pas à la magistrature), pour la rendre conforme à l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). L'application de l'article 6-1 de la CEDH renvoie à une exigence ancienne et bien connue : celle de l'indépendance et de l'impartialité des tribunaux. Cet article dispose : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations en matière civile sur ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ».

L'invocation de cette norme permet aux justiciables de contester la composition des juridictions qui résulte souvent directement de textes législatifs nationaux. Au-delà de cette contestation possible, le non respect de l'article 6-1 de la CEDH fragilise les décisions rendues par les juridictions et donc leur légitimité aux yeux des citoyens. L'exigence d'impartialité se traduit concrètement par une exigence d'indépendance de celui qui juge à l'égard d'une part de l'État et d'autre part des parties au litige. Notre assemblée préconise de tirer toutes les conséquences des jurisprudences convergentes du Conseil d'État et de la Cour européenne des droits de l'homme et de procéder à la modification de la composition des commissions départementales d'aide sociale. Elle précise bien que les propositions qui suivent n'ont pas pour origine une quelconque réserve de principe à l'égard d'élus ou d'agents de l'État mais le simple respect des décisions de ces deux juridictions.

Il s'agit de ne plus y admettre des fonctionnaires participant à la politique publique dans le cadre de laquelle des décisions sont attaquées ou qui sont placés dans une relation hiérarchique vis-à-vis des services chargés de celle-ci. Cela conduit à écarter de nombreux représentants des administrations sociales (DRASS, DDASS notamment), aujourd'hui présents dans les commissions étant donné que l'article L.134-6 du code de l'action et des familles ne l'interdit pas. En ce qui concerne les élus locaux, ils ne doivent pouvoir connaître ni des recours d'électeurs ni des décisions prises par les assemblées délibérantes auxquelles ils appartiennent, ce qui remet en cause la participation des conseillers généraux pour ce qui a trait à l'aide sociale à l'hébergement des personnes âgées en particulier.

Notre assemblée estime qu'il convient de préserver le principe de l'échevinage, bien adapté au contentieux en matière sociale, tout en le renouvelant dans ses formes, de manière à rendre la composition des juridictions compatible avec la jurisprudence évoquée plus haut en matière d'impartialité. À cet effet, notre assemblée préconise de reprendre la proposition du rapport précité du Conseil d'État consistant à modifier la composition des commissions en remplaçant les membres actuels par des personnalités qualifiées qui pourraient être tant des fonctionnaires (autres que ceux des DRASS et DDASS) que des personnalités associatives ou issues de la société civile. Une liste établie conjointement par un représentant de l'État et un représentant de l'autorité judiciaire serait établie afin de respecter les critères posés par la jurisprudence en matière d'impartialité. Les personnalités nommées devraient posséder une compétence en matière sociale ou recevoir une formation afin d'être en mesure d'assumer leur fonction. Cette réforme nécessite une modification de l'article L.134-6 du code de l'action sociale et des familles.

Deuxième proposition :

La mise en conformité des commissions départementales d'aide sociale avec les exigences de l'article 6-1 de la CEDH doit s'accompagner de réformes visant à accroître les moyens dont elles disposent pour accomplir leurs missions. Il s'agit tout d'abord de préciser, par décret en Conseil d'État, les normes qui régissent l'instruction devant les commissions (ce décret est d'ailleurs prévu par la loi), de mettre en place une véritable procédure contradictoire, de garantir la publicité des audiences et de notifier les décisions de manière systématique. Concernant les moyens humains, notre assemblée préconise une augmentation de greffiers, ce qui suppose de rendre les fonctions correspondantes suffisamment attractives. L'augmentation des moyens humains et matériels concerne particulièrement la commission centrale, actuellement sous dotée au regard du volume de contentieux qu'elle traite.

#### C - PROPOSITION 3 : INSTAURER DES BARÈMES INDICATIFS POUR LE MONTANT DES PENSIONS ALIMENTAIRES

Fixer le montant d'une obligation alimentaire en se référant à un barème permet de répondre à plusieurs objectifs :

- harmoniser le montant des obligations alimentaires fixées et donc réduire les disparités territoriales ;
- aider les juges dans leur décision ;
- estimer le montant prévisible de l'obligation alimentaire et favoriser les accords amiables ;
- introduire une plus grande transparence dans la fixation de l'obligation et donc rendre les séparations moins conflictuelles ;
- instituer un outil d'information pour les tiers (justiciables, organismes sociaux, collectivités territoriales).

Le Conseil économique et social estime que ce barème doit avoir un caractère indicatif afin que les juges disposent d'une marge d'appréciation et que ce barème puisse être adapté aux différentes situations individuelles. Le caractère non obligatoire du barème permettrait aux juges de ne pas prendre en compte ces résultats en cas d'accord entre les parties ou s'ils s'écartent des intérêts économiques de celles-ci. Notre assemblée estime qu'appliquer un barème obligatoire peut produire des résultats très éloignés des situations économiques et sociales des parties.

Le Conseil économique et social souhaite que le principe de la détermination de l'obligation alimentaire en fonction d'un barème soit consacré par une loi pour être inscrit dans le Code civil. Sa mise en œuvre devrait faire l'objet d'un décret et d'une circulaire d'application pour assurer sa plus large diffusion possible (notamment les CAF et les associations).

Notre assemblée souhaite également que la construction juridique de ce barème s'appuie sur les recommandations du groupe de travail sur les barèmes en matière d'obligation alimentaire (2002) de la mission « Droit et justice » du ministère de la Justice : le barème doit tenir compte des revenus moyens mensuels cumulés de chacun des parents (salaires, rentes, revenus de placements, prestations sociales à l'exception des allocations différentielles) et de leurs charges.

Au-delà de la seule pension alimentaire dans le cadre des séparations de couples, le Conseil économique et social estime que la mise en place d'un barème peut servir de référence en matière de fixation de pensions alimentaires dans le cadre de l'obligation alimentaire en général. Il pense qu'il est nécessaire de généraliser l'application d'un barème lors de l'évaluation des capacités contributives des ménages pour l'accès à certaines prestations sociales ou encore lors du recours aux obligés alimentaires de personnes âgées ou de jeunes majeurs. Dans ce dernier cas, le barème devrait rappeler qu'il faut tenir compte de leur revenu réel ou de leur capacité à exercer une activité rémunérée, afin d'inciter à leur insertion professionnelle.

#### D - PROPOSITION 4 : INSTAURER UNE PROCÉDURE COLLECTIVE DEVANT LE JUGE DES AFFAIRES FAMILIALES

C'est le juge des affaires familiales qui a la compétence exclusive pour mettre à la charge d'une personne, la plupart du temps sous la forme d'une pension, une obligation correspondant aux articles 205 à 211 du Code civil. Or, le juge des affaires familiales n'a pas l'obligation de rechercher l'ensemble des obligés alimentaires d'une personne pour répartir la dette d'aliments entre eux. Il en résulte que seule la personne à laquelle le demandeur d'aliments réclame en justice une pension se voit obligée de payer, charge à elle, si elle le souhaite, de se retourner contre les autres obligés alimentaires pour réclamer un remboursement d'une partie de la dette alimentaire. Ce mécanisme ne permet pas d'instaurer un partage équitable des charges afférant à la solidarité familiale et de

plus, est susceptible d'entraîner des conflits et des déchirements à l'intérieur des familles. Dans le cadre de la prise en charge des frais d'hébergement des personnes âgées, notre assemblée estime nécessaire de faire en sorte que le juge soit tenu de rechercher l'ensemble des débiteurs potentiels lors de la demande. Une réforme de l'article L. 132-6 est donc nécessaire. Il s'agira d'indiquer que la collectivité publique qui cherche à recouvrer les dépenses d'aide sociale exerce une action *« auprès de l'ensemble des personnes tenues, à l'égard des bénéficiaires de cette aide, à l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du Code civil »*.

**E - PROPOSITION 5 : VEILLER À LA FORMATION DES JUGES ET DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE**

Les règles de l'obligation alimentaire sont mises en œuvre par un ensemble très disparate d'acteurs et leur complexité ne rend pas aisée leur appropriation. Une partie de ces acteurs n'est pas familière du droit civil : il s'agit par exemple des départements, des caisses d'allocations familiales ou des établissements de santé et d'hébergement pour personnes âgées. En ce qui concerne le juge civil, le contentieux de l'obligation alimentaire est minoritaire dans l'ensemble du contentieux qu'il traite. Il résulte de ces éléments que les règles de l'obligation alimentaire sont souvent méconnues et appliquées de manière inégale. Notre assemblée propose de veiller à une formation des acteurs qui devra compléter la charte des bons usages de manière à s'assurer que l'ensemble des acteurs qui ont à mettre en œuvre l'obligation alimentaire en connaissent les principes et les fondements.

**V - AXE 4 : INFORMER ET AIDER LES CITOYENS**

**A - PROPOSITION 1 : MIEUX INFORMER LES JUSTICIABLES EN MATIÈRE D'OBLIGATION ALIMENTAIRE**

Les personnes appelées à contribuer aux frais d'hébergement d'un parent ignorent souvent tout des règles de l'obligation alimentaire et de la manière dont ces dernières sont mises en œuvre. Cette ignorance est préjudiciable à une mobilisation de leurs droits vis-à-vis notamment des autorités publiques compétentes en matière d'aide sociale. Par exemple, la compétence exclusive du juge judiciaire en matière de fixation des pensions est très souvent ignorée, les personnes se croyant tenues de régler les sommes réclamées par le département même si elles n'y consentent pas. L'information relative à l'obligation alimentaire doit être renforcée, par exemple dans les centres communaux d'action sociale ou les caisses d'allocations familiales. La procédure de conciliation, préconisée plus haut, mise en place dans le cadre du nouvel article L.132-6 du code de l'action sociale et des familles devra faire l'objet d'une large publicité. Si l'article L.132-6 n'était pas modifié et le système actuel préservé en l'état, les familles devraient être informées du fait qu'elles ne sont pas tenues à un remboursement de la totalité de la dette résultant de l'entrée en établissement

d'un parent mais seulement à un devoir de solidarité dont les conséquences financières ne peuvent dépasser leurs capacités contributives eu égard à l'ensemble de leurs charges. Les familles devraient aussi savoir que les départements et les commissions d'aide sociales sont seulement compétents pour fixer le montant de l'aide sociale accordée à la personne qui entre en établissement et qu'en cas de litige sur le montant de l'aide qui leur est réclamée, elles doivent s'adresser au juge des affaires familiales.

#### B - PROPOSITIONS 2 : ACCROÎTRE LE RECOURS À LA MÉDIATION FAMILIALE

La médiation familiale est une modalité de règlement des litiges, alternative au recours au juge. En présence d'un tiers impartial et avec son aide, les parties en conflit trouvent elles-mêmes les moyens de régler leur différend. Instaurée dans le Code civil par la loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, la médiation familiale est considérée comme un moyen efficace de réduire la conflictualité au sein des familles. Il faut distinguer la médiation familiale judiciaire, décidée par le juge avec l'accord préalable des deux parties et la médiation familiale spontanée, processus engagé par des personnes contactant directement un service de médiation, en dehors de l'intervention du juge. Dans la pratique, cependant, peu de juges ont recours à la médiation et celle-ci est encore insuffisamment développée. Notre assemblée suggère d'étudier deux propositions afin de renforcer la médiation familiale. La première consiste à instaurer une procédure de médiation familiale judiciaire dans le cas du contentieux entre un enfant majeur et ses parents. Il s'agirait d'ajouter à l'article 203 du Code civil qu'en cas de contentieux relatif à l'entretien des enfants majeurs, le juge peut proposer aux parties (l'enfant et ses parents) une mesure de médiation et désigner un médiateur pour y procéder. La deuxième proposition consiste à renforcer les moyens dévolus par le ministère de la Justice à la médiation familiale judiciaire ou spontanée ainsi que l'aide financière aux familles qui ne peuvent y avoir recours faute de moyens.

#### C - PROPOSITION 3 : FAVORISER L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES TITULAIRES DE L'API

Les parents assumant seuls la garde d'enfants rencontrent de grandes difficultés à s'insérer sur le marché de l'emploi. La situation de grande fragilité des familles monoparentales résulte en grande partie de cette difficulté à trouver un emploi stable du fait de la difficulté à concilier vie familiale et vie professionnelle. Notre assemblée estime qu'il est nécessaire de renforcer l'accompagnement des parents isolés en vue de leur permettre de s'insérer sur le marché de l'emploi. Notre assemblée souhaite qu'une attention particulière soit portée à la prise en compte des besoins d'accompagnement de ces personnes dans le cadre des travaux du « Grenelle de l'insertion » ou dans les expérimentations en cours du Revenu de solidarité active (RSA).



**Deuxième partie**  
**Déclarations des groupes**



### **Groupe de l'agriculture**

L'avis met en lumière les tensions qui peuvent exister entre le principe de subsidiarité et l'intervention de la collectivité - autrement dit entre la solidarité familiale et la solidarité nationale. L'enjeu est d'importance car il s'agit de maintenir voire de refonder le lien entre les générations à l'aune des transformations de la famille et du vieillissement de la population. Ce faisant, il réalise un juste équilibre entre le champ d'intervention clarifié du principe de subsidiarité et la nécessaire intervention des politiques publiques en faveur de la prise en charge de la dépendance ou des plus démunis.

Cet avis intéresse particulièrement le monde agricole et rural qui est sensible à la question de la prise en charge des personnes âgées dépendantes.

Le groupe de l'agriculture souhaite rappeler quelques principes auxquels il est attaché :

- le périmètre de l'obligation alimentaire doit être clairement défini pour ce qui concerne les frais d'hébergement des personnes âgées. La famille ne doit être sollicitée qu'à hauteur de ce que lui impose le Code civil (tout en tenant compte des moyens de la personne sollicitante). Face à l'importance des frais d'hébergement en institution, seule la concertation en cours sur la mise en œuvre d'un « cinquième risque » sera de nature à apporter une réponse adaptée à cette difficile question ;
- la concertation engagée pour la création d'un nouveau risque de protection sociale dédié à la dépendance n'est pas compatible avec l'idée parfois évoquée de réintroduire les mécanismes restrictifs de l'aide sociale départementale. Pour des raisons budgétaires, une prestation dépendance attribuée sous conditions de ressources emporterait notre préférence ;
- pour aller plus loin dans l'encouragement des solidarités familiales, la mise en place d'incitations fiscales devrait être envisagée pour les membres de la famille par exemple en ouvrant les avantages fiscaux du Chèque emploi service universel (CESU) aux membres de la famille qui assurent le financement des services pour leur proche parent dépendant. Ce type de mécanisme permettrait de mettre à contribution les solidarités familiales, en ayant sur la personne aidée un effet moins culpabilisateur et désincitatif que l'obligation alimentaire ou le recours sur succession.

Avec ces nouvelles pistes, nous touchons au cœur du sujet : faire vivre le lien intergénérationnel et réinventer (ou faire émerger) de nouvelles solidarités adaptées aux évolutions de notre société.

### **Groupe de l'artisanat**

Même si le nombre de contentieux en matière d'obligation alimentaire, est encore faible aujourd'hui, les situations de plus en plus douloureuses liées au vieillissement de la population d'une part et celles relatives aux aléas souvent cumulés de la vie professionnelle et personnelle d'autre part appellent à réviser les textes en vigueur pour tenir compte de ces évolutions.

Pour le groupe de l'artisanat, l'obligation alimentaire est un principe légitime auquel il est attaché, tant au nom du maintien de la structuration de la cellule familiale qu'au niveau du respect des responsabilités et engagements que chacun doit avoir envers les siens.

La complexité du système liée à la juxtaposition de plusieurs juridictions et surtout le traitement différent d'un département à l'autre des prestations sociales et de l'obligation alimentaire imposent de procéder à quelques clarifications. L'introduction d'une législation cohérente, uniforme, en matière de subsidiarité de l'aide sociale, de cercle des obligés alimentaires, de mode de calcul de l'obligation et de critères de dispense des débiteurs d'aliments devrait permettre aux familles de bénéficier d'une meilleure lisibilité et surtout prévisibilité de leurs dépenses.

**Concernant le cas spécifique des personnes âgées**, le groupe de l'artisanat approuve la prudence de l'avis de renvoyer à des experts la définition du périmètre de l'obligation alimentaire tant les situations sont diverses d'un établissement à l'autre. Compte tenu des difficultés croissantes des familles à faire face à ces coûts de plus en plus élevés, il faut savoir qu'aujourd'hui un certain nombre d'entre elles sont contraintes d'opter pour l'accueil à domicile. Dans un souci d'équité, de respect du principe de liberté de choix et de préservation de la solidarité familiale, le groupe de l'artisanat a introduit un amendement visant à élargir la réflexion à ces cas de plus en plus fréquents, afin d'éviter de pénaliser celui ou celle qui assume seul la charge et les frais de cet accueil. À ce titre, la proposition de cet avis de confier au juge la recherche de l'ensemble des débiteurs potentiels lors de la demande d'aide sociale devrait s'appliquer de manière générale aux situations des personnes âgées qu'elles soient accueillies en établissement ou pas.

Sur la composition des commissions d'aide sociale, le groupe de l'artisanat est revenu sur la notion d'effectif pour solliciter un redéploiement des moyens entre la commission départementale et la commission centrale pour respecter l'objectif national de maîtrise des finances publiques.

Conscient de l'engorgement des tribunaux et du souci des familles de réduire voire apaiser les conflits internes, le groupe de l'artisanat apprécie l'idée d'instaurer une procédure de conciliation avant le recours au juge.

Compte tenu de la qualité de ce travail de clarification des textes et de simplification de la mise en œuvre du principe d'obligation alimentaire, une large diffusion devrait être faite, non seulement auprès des centres communaux d'action sociale ou des caisses d'allocations familiales, mais surtout à l'ensemble des acteurs. Plus globalement, le groupe de l'artisanat estime opportun de profiter du rétablissement en cours de l'instruction civique à l'école pour introduire une information précise sur les droits et devoirs des enfants et des parents en matière d'aide sociale et d'obligation alimentaire.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement l'avis.

### **Groupe des associations**

L'obligation alimentaire et l'obligation d'entretien organisées par le Code civil fondent la solidarité familiale et soumettent les relations familiales au contrôle des pouvoirs publics. La généralisation de la protection sociale a créé une solidarité collective qui coexiste avec la solidarité familiale, d'où résulte la délicate question de leur articulation. La complémentarité de ces deux solidarités doit aller de pair avec le principe de subsidiarité qui donne à la famille la première place. L'action sociale intervient seulement à défaut.

Le mérite de cette réflexion est de nous avoir proposé un rapport très complet sur un sujet qui est toujours soumis à l'esprit du Code civil de 1904 alors que les formes familiales et l'intervention de l'État providence ont complètement bouleversé le paysage de l'obligation de nourrir ou d'entretenir tel ou tel membre de la famille qui existait au XVIII<sup>e</sup> siècle. Le rapport nous décrit cette profonde transformation. Tout d'abord, le couple de ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, marié ou non marié, se sépare souvent entraînant des conflits à propos de la pension alimentaire du parent qui garde les enfants. Par ailleurs, l'allongement de la durée de vie et la hausse des frais d'hébergement en établissement font jouer souvent la notion d'obligation alimentaire due par les enfants. L'aide sociale peut remplacer temporairement le non paiement de cette obligation alimentaire, quitte à se retourner contre les héritiers lors de la succession. L'introduction par les CAF de l'obligation alimentaire aux parents isolés, qui appartiennent souvent aux catégories les plus défavorisées, contribue dans ce sens au remplacement de la solidarité familiale par la solidarité collective.

Le rapport montre également les incertitudes de la régulation juridique entre solidarité familiale et solidarité collective. Certaines prestations sociales comme le RMI peuvent être dispensées de l'obligation alimentaire suivant la volonté du président du Conseil général. Le social prend ici le pas sur le familial. En revanche, l'APA est accordée sans faire appel à l'obligation alimentaire. De même, le rapport décrit l'extrême variabilité de la mise en œuvre par les CAF et les conseils généraux de l'obligation alimentaire due par la solidarité familiale.

Cette analyse remarquable, effectuée par la rapporteure, l'amène à proposer une série de recommandations cohérentes entre l'aide sociale et l'obligation alimentaire, la clarification des solidarités familiales en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle et surtout l'amélioration de la pratique des juges.

Il est grand temps, comme l'indique l'avis, de définir une législation cohérente, si possible uniforme en matière de subsidiarité d'aide sociale. De même, l'avis propose que les CAF versent l'Allocation aux parents isolés (API) ayant la charge d'enfant, quitte à se retourner ensuite devant le juge contre le parent n'ayant pas la garde, alors qu'aujourd'hui il y a une obligation faite à des femmes seules abandonnées avec leur enfant d'engager une procédure à l'égard du parent avant de demander l'aide sociale.

Enfin nous appuyons la proposition de notre rapporteure pour instaurer une médiation familiale judiciaire dans le cas d'un contentieux entre un enfant majeur et ses parents et à renforcer les moyens dévolus par le ministère de la Justice à la médiation familiale, qu'elle soit judiciaire ou spontanée, pour éviter des procès longs et pénibles. Le groupe des associations a voté l'avis

### **Groupe de la CFDT**

L'obligation alimentaire est confrontée à des défis que ses initiateurs ne pouvaient pas imaginer. Il est par exemple impossible de séparer aujourd'hui la réflexion autour de ce dossier de celle concernant la prise en compte du vieillissement et de ses conséquences, que notre assemblée a déjà abordée à plusieurs reprises. Le niveau d'aide demandée pour financer les coûts d'hébergement dans les établissements est bien éloigné de « *la fourniture des moyens de subsistance au créancier dans le besoin* », comme l'indiquent les textes. Nous soutenons la proposition visant à examiner en détail ce qui dans les frais d'hébergement est susceptible d'entrer ou non dans l'obligation alimentaire, même si cette mesure n'apportera qu'une partie de la réponse.

L'efficacité de la politique en direction de la jeunesse n'est pas avérée non plus. En effet, à l'autre bout de la chaîne de la vie, nombre de familles, dans une période toujours marquée par un fort taux de chômage et une précarité qui ne recule pas rencontrent des difficultés importantes pour subvenir aux besoins de leurs enfants et les aider à s'insérer socialement et prendre leur autonomie.

Le principe de subsidiarité qui fait prévaloir la solidarité familiale sur l'aide fournie par la collectivité est un principe qu'il faut maintenir, certes, mais en répondant aux questions que nous venons de soulever.

Même si l'avis ne l'évoque pas, il semble inéluctable que devront être abordés assez vite les problèmes soulevés par l'évolution des familles, des solidarités intra et intergénérationnelles et le développement du nombre des familles recomposées. Les règles actuelles ne suffiront pas dans les prochaines décennies à répondre aux situations créées, même si certaines d'entre elles sont encore entachées de tabous. Une des facettes de cette évolution est aujourd'hui

révélée par l'augmentation des séparations et les grandes difficultés vécues en règle générale par la personne qui a la garde des enfants. C'est la situation la plus classique. Mais les effets des recompositions familiales poseront d'autres problèmes. La manière dont la législation avait été conçue à l'origine sera dépassée.

La CFDT soutient le projet d'avis qui fait le choix de préconiser une réforme du possible. Elle apprécie aussi que le projet d'avis ait refusé de porter un jugement de valeur sur les évolutions de la structure familiale. Toutes les propositions peuvent être adoptées par les pouvoirs publics. Certaines nécessitent un dispositif réglementaire pour harmoniser les pratiques et corriger les disparités parfois excessives entre les départements. D'autres, cherchent à éviter le recours au juge, en cas d'accord des parties (celle en particulier concernant la procédure de conciliation entre les obligés alimentaires et le département).

Depuis une dizaine d'années, il faut noter une évolution vers une prise en charge universelle de ce qui relève des besoins liés à la santé ou au handicap durable et définitif (CMU, PCH, APA). De manière prospective, ne faut-il pas s'interroger sur le maintien dans l'obligation alimentaire de prestations ou de soins pour lesquels la société doit organiser le financement autrement ?

La CFDT a voté l'avis.

### **Groupe de la CFE-CGC**

L'obligation alimentaire, définie comme l'obligation légale en vertu de laquelle une personne est tenue de fournir des moyens de subsistance à un parent ou un allié lorsque celui-ci se trouve dans une situation de besoin, est une règle de droit inchangée depuis son introduction dans le Code civil.

Elle reflète la permanence du principe selon lequel la famille est considérée comme le lieu pertinent de l'exercice de la solidarité, préalablement à l'intervention de la solidarité collective (principe de subsidiarité).

Toute réflexion sur l'obligation alimentaire ne peut pas être dissociée du contexte dans lequel elle prend place. Il faut entendre par contexte à la fois les évolutions objectives qui ont affecté la famille mais aussi les évolutions des conceptions politiques relatives à la famille.

Nous vivons, certes, dans une société caractérisée par des profonds changements qui appellent à une reconsidération des conditions d'application du principe de l'obligation alimentaire.

D'un côté, le vieillissement de la population accompagné par un renchérissement des coûts de fonctionnement des établissements sanitaires et sociaux et la relative modestie des revenus de certaines catégories de retraités, fait peser sur certaines familles des charges importantes, dépassant dans la plupart des cas leur capacité contributive.

De l'autre côté, une plus grande fragilité des couples, mariés ou non, et la nécessité d'assurer l'entretien en commun des enfants après une séparation peuvent entraîner une précarité économique pour la personne qui a la garde des enfants.

Les préconisations de cet avis rencontrent bon nombre des préoccupations du groupe de la CFE-CGC :

- sur la mise en œuvre de la subsidiarité, le groupe de la CFE-CGC est d'accord quant aux mesures nécessaires à une amélioration de l'articulation entre les besoins de celui qui réclament les aliments et les moyens de celui qui les doit.

Néanmoins, le groupe de la CFE-CGC tient à faire part de ses réticences quant au recours à la succession pour régler le montant d'aide sociale alloué à la personne âgée qui n'a pas eu les moyens de couvrir ses frais d'hébergement en établissement. Faudra-t-il à terme arriver à organiser son insolvabilité pour pouvoir vivre décemment ?

- concernant les mécanismes relevant de la logique de l'aide sociale, la mise en œuvre de l'obligation alimentaire le groupe de la CFE-CGC est d'accord avec les préconisations contenues dans l'avis sous réserve de ne pas en faire un mécanisme supplémentaire de redistribution en défaveur des classes moyennes.
- sur l'introduction d'une procédure de conciliation entre les obligés alimentaires et le département afin d'éviter le recours au juge en cas d'accord des parties sur le montant des obligations alimentaires.
- sur une nouvelle rédaction de l'art. L.132-6 du code de l'action sociale et des familles.

Dans le même esprit de simplification, le groupe de la CFE-CGC salue la proposition visant à ne plus soumettre l'aide sociale en direction des familles monoparentales à un recours contentieux du demandeur contre le parent débiteur. Cette obligation, comme il a été à juste titre souligné, n'a d'autre effet que celui d'aggraver des conflits entre parents, souvent en situation de difficulté économique, ainsi que d'augmenter le recours au juge.

Quant à la réforme de la juridiction spécialisée de l'aide sociale, notre groupe rejoint :

- les propositions pour une réforme des commissions départementales de l'aide sociale. La nécessité que ces commissions répondent au principe de l'échevinage, bien adapté au contentieux en matière sociale, de manière à rendre la composition des juridictions compatible avec la jurisprudence en matière d'impartialité, c'est un aspect que l'avis prend bien en compte ;

- les préconisations concernant la nécessité de fixer des barèmes indicatifs pour le montant des pensions alimentaires. Le groupe de la CFE-CGC est néanmoins réservé sur l'application d'un barème lors de l'évaluation des capacités contributives des ménages pour l'accès à certaines prestations sociales, ou lors du recours aux obligés alimentaires de personnes âgées ou de jeune majeurs.

Dans ce dernier cas, le barème devrait rappeler qu'il faut tenir compte des revenus réels des jeunes majeures ou de leur capacité à exercer une activité rémunérée, afin d'inciter à leur insertion professionnelle. Pour le groupe de la CFE-CGC, l'effet incitatif d'une telle mesure serait limité car le groupe de la CFE-CGC considère que c'est l'ambition de tout jeune majeur que de travailler et de se rendre autonome. Les difficultés d'insertion sont plutôt déterminées par d'autres éléments qui n'ont rien à voir avec la possibilité de pouvoir bénéficier d'une pension alimentaire de la part des ses parents. Au contraire une élimination de celle-ci pourrait fragiliser encore plus une situation financière déjà précaire.

Le groupe de la CFE-CGC estime que toutes ces mesures devraient être accrues dans le but de prévenir tout contentieux. On éliminerait ainsi la nécessité de devoir recourir à l'application du principe de l'obligation alimentaire par une meilleure information des citoyens, une incitation au recours à la médiation familiale ainsi que des mesures visant à favoriser l'insertion professionnelle pour les titulaires d'une Allocation parent isolé (API).

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

### **Groupe de la CFTC**

L'obligation alimentaire tient une place croissante dans les préoccupations actuelles en raison des besoins liés au vieillissement de la population et au coût de l'hébergement en établissement pour personnes âgées. Les familles sont appelées à contribuer aux frais d'hébergement dans des proportions qui dépassent très souvent leurs capacités contributives.

L'évolution des pratiques, par séparation, divorce et reconstitution familiale, conduit à un contentieux croissant dans un contexte législatif imparfaitement adapté à cette évolution des pratiques, même si une part importante de cette obligation s'exerce de façon spontanée.

L'avis qui nous est proposé représente un travail important et d'actualité du rapporteur et de la section.

Parmi les problèmes évoqués par l'avis, se pose celui de la subsidiarité. Comme dans bien d'autres domaines, la marge d'appréciation laissée aux décisionnaires permet de tenir compte des situations particulières et d'adapter les prestations aux besoins des personnes. Mais cela peut conduire à des incohérences et à des différences de traitement vécues comme des injustices.

La subsidiarité s'applique en théorie à l'ensemble des prestations d'aide sociale. Chaque prestation d'aide sociale obéit en réalité à des règles qui lui sont propres.

Le groupe de la CFTC souscrit donc à l'idée de créer un système législatif cohérent de mise en œuvre de cette subsidiarité. L'instauration par décret d'une liste des situations permettant de dispenser le « débiteur d'aliments » de ses obligations lui convient, mais cela n'exclut pas une marge d'appréciation, pour faire face aux situations particulières imprévues.

La publication d'un décret visant à uniformiser les conditions de dispense d'obligation alimentaire en définissant des critères pour statuer sur sa mise en œuvre nous semble effectivement nécessaire.

La clarification de la liste des ressources à prendre en considération dans l'octroi des aides sociales, permettrait d'instaurer, comme le précise le rapporteur, plus de lisibilité et de prévisibilité.

Le groupe de la CFTC approuve la proposition de s'interroger, pour ces pensions, sur l'évolution des plafonds de déductibilité fiscale et de réduction d'impôt sur le revenu de la personne qui les verse afin d'inciter la solidarité familiale.

Notre groupe soutient l'idée de mandater un groupe d'experts afin de mener une réflexion pour déterminer ce qui correspond à la notion d'obligation alimentaire dans les frais d'hébergement, ne serait-ce que par rapport à l'immobilier qui pèse très lourd dans les grandes villes. Cela permettrait une prise en charge différente de ce qui reste logiquement à charge des obligés et de ce qui relève de la dépendance ou de la solidarité. Cette démarche représente un passage obligé pour répondre au problème du financement de la dépendance.

Une procédure de conciliation entre les obligés alimentaires et le département éviterait le recours au juge en cas d'accord des parties sur le montant des obligations alimentaires et réduirait la conflictualité.

La suppression de l'obligation de recours contentieux contre le débiteur social défaillant préalable à l'attribution de certaines aides sociales, serait souhaitable. Cela répondrait à un besoin pour des personnes vivant souvent une épreuve difficile. Le fait que la CAF verse l'API aux personnes isolées ayant la charge d'enfants et se retourne ensuite contre le parent n'ayant pas la garde, devant le juge aux affaires familiales, pour déterminer la part de l'obligation d'entretien, nous paraît ne pas désresponsabiliser les parents au profit de la solidarité collective.

La réforme de la composition des commissions départementales de l'aide sociale pour la rendre conforme à l'exigence d'indépendance et d'impartialité des tribunaux, en préservant le principe d'un échevinage renouvelé ainsi que la mise en place d'une véritable procédure contradictoire, de la publicité des audiences et de la notification systématique des décisions nous semblent aller dans le bon sens.

Parmi les autres mesures proposées, notre groupe soutient l'idée d'instaurer des barèmes indicatifs pour le montant des pensions alimentaires, d'établir une charte des bons usages en matière d'obligation alimentaire et de veiller à la formation des juges et de l'ensemble des acteurs de la mise en œuvre de l'obligation alimentaire.

Deux propositions lui paraissent à souligner :

- celle d'accroître les moyens dévolus à la médiation familiale en instaurant une procédure de médiation familiale judiciaire dans le cas du contentieux entre un enfant majeur et ses parents. Cela suppose de renforcer les moyens dévolus par le ministère de la Justice à la médiation familiale judiciaire ou spontanée ainsi que l'aide financière aux familles qui ne peuvent y avoir recours faute de moyens. La formation des juges à la médiation est une nécessité pour rendre la démarche efficace ;
- celle de favoriser l'insertion professionnelle des titulaires de l'API et qu'une attention particulière soit portée à la prise en compte des besoins d'accompagnement de ces personnes.

Le groupe de la CFTC a estimé cet avis important et de qualité. Il a voté favorablement.

### **Groupe de la CGT**

L'avis aborde principalement les contentieux actuels et les nouveaux problèmes posés comme par exemple celui de l'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie ou celui des familles recomposées ou monoparentales.

Le constat que fait l'avis est mesuré : il précise que la solidarité familiale s'exerce le plus souvent de manière spontanée, mais également sans concession. Il souligne la complexité de la mise en œuvre de cette obligation alimentaire, soulignant les incohérences, les inégalités, le manque de règles applicables à tous, la permanence de la subjectivité sur cette question, la « coexistence - pathologique » de juges administratifs et de juges judiciaires. Constat que nous partageons...

Toutefois, nous aurions souhaité que le rapport pose la pertinence du maintien de l'obligation alimentaire aujourd'hui dans un certain nombre de cas. En effet, elle a été créée par Napoléon, dans une société bien différente de la nôtre. Son organisation impliquait des besoins moins importants et un niveau de dépenses plus faible. Les enfants, pour leur plus grand nombre, travaillaient dès leur plus jeune âge et l'espérance de vie ne dépassait guère les 50 ans. Les divorces étaient peu nombreux. Leur nombre très important aujourd'hui a des conséquences considérables : l'avis souligne que la majeure partie des contentieux provient des demandes de pension alimentaire pour les enfants en cas de divorce ou de séparation. Les familles recomposées au sens actuel du

terme n'existaient pas, le concubinage était rare. À cette époque, notre système de protection sociale solidaire n'existait pas.

Notre propos n'est pas de dire que tout doit relever du collectif ou des pouvoirs publics, mais que l'évolution de la société pose celle de notre système de protection sociale, dans le sens du renforcement de la solidarité et du droit et non de l'assistance. Notre organisation fait, par exemple, une proposition d'allocation étudiant pour permettre la poursuite des études, ce qui éliminerait déjà les contentieux des enfants à l'égard de leurs parents sur ces questions. Nous faisons également, avec d'autres, la proposition d'une prestation pour la perte d'autonomie, qui de fait, réduirait considérablement les charges d'hébergement dépassant souvent les capacités de contribution des familles.

Il existe différents types d'obligation alimentaire dont plusieurs peuvent s'appliquer à une seule et même famille : on peut avoir à verser une pension alimentaire pour son enfant en cas de divorce ou de séparation et avoir à charge l'hébergement d'un ou de ses parents. Au final, les juridictions n'étant pas les mêmes, comme elles jugent indépendamment l'une de l'autre, on peut avoir une obligation alimentaire dépassant ses propres ressources. La situation des départements, sur lesquels repose aujourd'hui la plus grande part de l'aide sociale, peut être très différente selon leur situation économique et sociale ; selon que la moyenne d'âge est élevée ou plus basse. Ces éléments sont facteurs de discrimination et d'inégalités.

L'obligation alimentaire ne pourra pas, à elle seule, résoudre les problèmes liés à l'évolution de la société et nous ne pouvons pas en rester au *statu quo*. Votre avis fait état du rapport du Conseil d'État de 1999, qui comportait déjà des propositions sur l'organisation de l'obligation alimentaire et qui n'ont malheureusement pas été prises en compte. Votre avis a le mérite de soulever la question, de faire des propositions de bon sens, qui peuvent permettre de rétablir une certaine cohérence dans les juridictions, de gommer les inégalités les plus criantes, de mettre un peu d'ordre dans le domaine des juridictions. Il souligne la nécessité de l'information et de l'aide aux citoyens. Dans le flou des lois actuelles concernant l'obligation alimentaire, il est de première importance d'être bien informé. La proposition de faire jouer aux centres communaux d'action sociale ou aux caisses d'allocations familiales un rôle moteur dans cette information demandera des moyens humains, financiers et de formation pour être utile, efficace et performante.

Le groupe de la CGT a adopté l'avis.

### **Groupe de la coopération**

Le groupe ne peut être que favorable à la coopération intergénérationnelle et au partage des responsabilités dans le cadre de l'obligation alimentaire. Comme le propose l'avis, la clarification des procédures est nécessaire. En effet la subsidiarité ne va pas de soi et il convient de chercher à améliorer la pratique des juges, d'informer davantage le citoyen et les multiples intervenants.

Mais sur le fond, le débat n'est qu'entr'ouvert. Certes, il faut réformer l'articulation entre aide sociale et obligation alimentaire. Mais comment le peut-on si on ne commence pas par se prononcer sur la question de la « solidarité entre les générations » ?

Traiter de cette question suppose qu'on tente de recenser d'abord et d'apprécier ensuite les charges que supportent les générations pour elles-mêmes mais aussi celles qu'elles supportent pour le compte soit de celles qui précèdent soit de celles qui suivent. Les couples n'ont en effet pas seulement à subvenir aux besoins de leurs anciens mais aussi de « leurs futurs ». Comment les générations actives pourront-elles supporter le poids des retraites par répartition, celui qui relèvera du « cinquième risque » et celui induit par la formation des classes d'âge qui n'ont pas encore intégré le marché du travail ?

Certes, ce n'est pas le sujet - très ciblé - de l'avis. Mais celui-ci devrait être l'occasion d'ouvrir une réflexion plus vaste, celui du comportement intergénérationnel et celui du rôle de la famille, question particulièrement sensible en cette période de réformes et débat auquel le Conseil économique et social devrait apporter sa contribution.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

### **Groupe des entreprises privées**

Le groupe des entreprises privées entend saluer la qualité du rapport élaboré par Mme Christiane Basset sur l'obligation alimentaire et il entend surtout souligner le caractère stratégique du sujet abordé.

À l'heure où les besoins des individus en termes de protection sociale ne cessent de se développer, nous estimons qu'il est essentiel que la collectivité nationale veille à ce que la famille demeure pleinement confortée et encouragée comme le lieu naturel et privilégié de la solidarité.

Une société moderne ne peut se construire sur des bases saines et durables en ignorant l'impératif de cohésion intergénérationnelle et la famille constitue justement le cadre privilégié de ce lien essentiel.

Cet avis s'avère donc très intéressant au regard de cette nécessité de réaffirmer clairement le rôle solidaire de l'institution familiale.

Ainsi, à l'heure où les pouvoirs publics réfléchissent à la création d'un cinquième risque dépendance, l'une des illustrations les plus emblématiques du rôle irremplaçable de la solidarité familiale réside dans la façon d'aborder la question de la prise en charge des personnes âgées dépendantes. L'avis examine justement cet aspect de la question.

Il est vrai que les évolutions démographiques, sociologiques et de modes de vie ont mis à mal la famille comme lieu naturel de la prise en charge de nos aînés.

Face à cette réalité, le groupe des entreprises privées estime que ce serait faire fausse route que d'imaginer des mécanismes publics destinés à pallier l'affaiblissement des liens de solidarité familiale.

Bien au contraire, l'enjeu doit être de proposer les meilleures incitations au maintien et au renforcement de la solidarité familiale. Cela permettra à la solidarité nationale de se concentrer sur les publics les plus fragiles, ceux qui en ont le plus besoin et d'être ainsi efficace et équitable, à l'heure où les déficits sociaux et la dette sociale atteignent des niveaux inquiétants pour les générations futures.

C'est dans cet esprit que le groupe des entreprises privées a accueilli cet avis et estime qu'il est compatible avec cette vision ambitieuse de la solidarité familiale. Le groupe des entreprises privées a donc voté l'avis.

### **Groupe des entreprises publiques**

L'avis présenté par Christiane Basset se veut d'abord pédagogique en direction des familles. Il tente en effet de clarifier et propose d'harmoniser les règles d'application en matière d'obligation alimentaire, notamment lorsque celles-ci se trouvent en conflit avec celles du droit social.

S'agissant d'obligations qui peuvent trouver leur place dans toutes les relations familiales, de parent à enfant d'abord, mais aussi d'enfants, voire petits-enfants à parents âgés ou grands-parents, chacun de nous est sensible à un tel sujet.

Pour la collectivité, il s'agit d'abord de réaffirmer la subsidiarité de l'aide sociale par rapport au soutien des familles, qui doit rester premier. Et ce n'est pas d'abord une affaire d'argent, mais bien plus une affaire de relations personnelles, souvent filiales, et toujours humaines, au sein des familles.

Face aux disparités d'application des principes législatifs et réglementaires, le projet d'avis préconise bon nombre de clarifications et d'harmonisations destinées à mettre les responsables sociaux, tant administratifs que judiciaires, en mesure d'exercer leur pouvoir de décision dans un cadre plus sûr et plus homogène. Il en va ainsi des exemptions proposées, dans les cas de grandes difficultés ou de familles dites « dénaturées », et des barèmes indicatifs préconisés pour fixer les pensions alimentaires. Mais aussi du rappel très juste de la nécessité de prendre en compte les capacités contributives réelles des familles

ou, pour les jeunes majeurs demandeurs d'une pension, leur capacité à exercer eux-mêmes une activité rémunérée, même s'ils sont étudiants, ce qui paraît aller de soi, mais ira mieux en le disant.

L'avis va également dans le sens très souhaitable d'éviter d'exacerber les conflits familiaux, grâce à des procédures nouvelles de conciliation amiable ou de médiation, en amont des recours contentieux, aujourd'hui souvent posés en préalable de toute aide sociale.

Notre groupe salue ces propositions porteuses de progrès pour les familles, déjà en situation difficile lorsqu'elles se présentent aux guichets d'aide sociale, que ce soit auprès des départements ou auprès des caisses d'allocations familiales.

De la même façon, l'avis prévoit à juste titre de mieux informer les familles, voire de faire évoluer les dispositions fiscales, qui présentent des disparités infondées, pour inciter davantage à la solidarité familiale spontanée.

Néanmoins, cet avis formule des propositions en matière de recours contentieux qui nous paraissent un peu inadéquates sous deux aspects :

- elles risquent d'alourdir *in fine*, au lieu de les alléger, les dispositifs actuels, déjà considérés comme excessivement pesants, en donnant aux organismes versant les aides sociales, et non plus aux personnes bénéficiaires, le droit et le devoir (dont ils ne pourront donc pas s'abstraire légalement) de recourir au juge des affaires familiales pour se faire rembourser leurs avances d'aides sociales ; les incitations à la conciliation ou à la médiation risquent donc fortement de rester lettres mortes... et les recours de devenir encore plus rigides pour les familles ;
- elles vont également conduire à un alourdissement immédiat des charges budgétaires, du fait de ce versement par avance des aides sociales, sans déduire les pensions alimentaires potentielles.

Par ailleurs, il propose de revoir l'assiette de l'obligation alimentaire présentée par les établissements pour personnes âgées, parce que les charges dites d'hébergement, qui relèvent des familles à 100 %, sont très élevées. La difficulté est que l'on ne voit pas qui devrait alors financer à 100 % les charges qui seront placées en dehors de l'assiette future... Pour nous, il s'agit d'un simple tour de passe-passe, qui ne résout rien... Il vaudrait mieux travailler sur les charges elles-mêmes et essayer de les maîtriser, comme cela avait été proposé dans un avis précédent sur les conséquences de l'allongement de la durée de la vie sur les systèmes d'aide et de soins rapporté par Michel Coquillion.

En conclusion, même si nous ne pouvons pas adhérer à toutes les propositions de l'avis, celui-ci a tenu largement compte de nos positions et présente des avancées certaines. Notre groupe a privilégié la liberté de vote, entre abstention et vote positif.

### **Groupe de la mutualité**

Chacun s'accorde à reconnaître la nécessité d'une évolution de l'obligation alimentaire, née dans un contexte familial, démographique et économique très différent et avec un niveau de protection sociale qui ne peut être comparé à celui d'aujourd'hui.

Pourtant, le titre même de l'avis invite à aller au delà en s'interrogeant sur le besoin de « réinventer » de nouvelles formes de solidarité.

C'est le souhait du groupe de la mutualité, notamment à propos du débat sur la prise en charge de la dépendance qui croise souvent celui sur l'adaptation de l'obligation alimentaire.

Il s'agit en effet d'un domaine souvent présenté comme un « bon » terrain d'expérimentation pour trouver un équilibre entre solidarités familiale et collective, mise en œuvre territoriale ou nationale, articulation des régimes obligatoires et des couvertures complémentaires, volontaires ou pourquoi pas obligatoires ou au moins bénéficiant d'incitations fortes en contrepartie du respect d'un cahier des charges.

Ce sont ces questions qui ont prioritairement retenues l'attention du groupe de la mutualité.

Si une grande partie des propositions peut recueillir un large consensus, elles nécessitent néanmoins, pour trouver une traduction concrète, que la clarté soit faite sur les questions de subsidiarité et d'articulation entre aide sociale et obligation alimentaire.

Ce sont bien sûr les mêmes questions qui se posent dans le cadre du débat sur le cinquième risque.

L'avis souligne à juste titre la confusion fréquente entre l'obligation alimentaire *stricto sensu* et l'ensemble des frais d'hébergement réclamés aux personnes âgées en établissement. Cette confusion, au-delà des améliorations qui peuvent être apportées par des clarifications dans les définitions juridiques et les conditions de mise en œuvre, démontre que le débat sur ce qui doit relever de la solidarité nationale indépendamment de la situation du bénéficiaire et ce qui doit être fonction de chacun, reste ouvert.

L'avis n'a pas pour but de conclure sur ce sujet, mais force est de constater que les contraintes financières nous entraînent pas à pas vers une vision de l'intervention collective de type anglo-saxon, dans laquelle l'appréciation individuelle des besoins l'emporte sur le caractère universel des interventions. Sans faire de cette différence d'approche un préalable absolu, il convient néanmoins d'être extrêmement vigilant sur la nécessité de renforcer la légitimité des prélèvements collectifs, qui, s'ils doivent faire l'objet d'une rigueur absolue dans leur utilisation, ne doivent pas évoluer vers des interventions limitées à des logiques d'assistance.

À cet égard, le groupe de la mutualité rend hommage à Mme Basset qui a su trouver le meilleur équilibre entre l'ensemble des contraintes, simplifications, meilleure information, allègement des procédures judiciaires, sans pour autant créer d'effet d'aubaine à l'égard des créanciers de mauvaise foi, ni ignorer la réalité de certaines contradictions qui demeurent.

Les efforts d'explication et de pédagogie ont été importants. Ils étaient indispensables.

Le groupe de la mutualité approuve l'ensemble des propositions extrêmement précises et concrètes et invite le gouvernement à se prononcer rapidement sur les perspectives ainsi tracées afin de les traduire dans les textes législatifs et réglementaires nécessaires. Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

### **Groupe de l'Outre-mer**

L'obligation alimentaire est l'obligation ancienne de venir en aide à un parent ou un allié lorsque celui-ci se trouve dans une situation de besoin et qu'il ne peut y faire face par ses propres moyens.

L'obligation alimentaire trouve sa source dans la loi. Les articles du Code civil déterminent les parents ou alliés entre lesquels elle existe : enfants et parents sont tenus d'une obligation alimentaire réciproque qui s'étend jusqu'aux petits-enfants, grands-parents ou arrière grands-parents.

L'introduction de l'obligation alimentaire dans les politiques sociales est le principal vecteur de la solidarité obligée, celle que l'on oppose à la solidarité spontanée qui s'exerce en dehors de tout contentieux et qui représente, il ne faut pas l'oublier, la majeure partie de la solidarité familiale.

Au regard de l'évolution de la famille, les trois configurations dans lesquelles le droit civil permet de faire actuellement appel à la solidarité familiale concernent les personnes âgées, les familles monoparentales et les jeunes engagés dans des études longues ou qui peinent à s'insérer sur le marché du travail.

Si à l'origine, l'obligation alimentaire relève du droit civil, elle est, en réalité, fréquemment mise en œuvre dans le cadre du droit social. En outre, en raison de la construction progressive de notre système de Sécurité sociale, l'obligation alimentaire doit articuler solidarité familiale et solidarité collective dans l'ensemble de ses domaines d'intervention. Ces deux modes de solidarité étant ordonnés selon le principe de subsidiarité dans la législation française, la prévalence de la solidarité familiale sur l'aide fournie par la collectivité s'impose de fait.

Le groupe pense que c'est en effet au cœur de la pratique quotidienne des conseils généraux dans le cadre de l'aide sociale, des caisses d'allocations familiales, des établissements de santé et d'hébergement des personnes âgées, que se fait le partage entre recours à la famille et soutien de la collectivité et donc que se dessinent de manière pragmatique, les contours de la subsidiarité ou de la solidarité ; c'est là aussi, sur le terrain, que se révèlent les difficultés de mise en œuvre.

Force est de constater que la solidarité familiale obligée se fait sans unité et en soumettant les usagers de l'aide sociale à une grande variabilité géographique de traitement. Ainsi, en l'absence de barèmes permettant la fixation des pensions alimentaires, le montant de celles-ci varie en fonction des juges. Les pratiques diffèrent également entre les CAF ; certaines refusent de verser l'Allocation parent isolé (API) lorsque le demandeur n'agit pas en justice contre son débiteur alors que d'autres ouvrent droit. Les conseils généraux n'échappent pas à ce constat ; certains ont exonéré les petits-enfants de toute contribution ou ont fixé des barèmes pour déterminer la contribution des familles ; il en résulte des prises en charge différentes d'un département à l'autre pour des situations identiques.

Ces exemples qui illustrent la grande variabilité dans l'application du droit sont d'autant plus problématiques que les usagers sont économiquement vulnérables et qu'ils ne disposent pas de ressources pour faire valoir leur droit et contester les décisions prises à leur encontre.

Ces constats s'appliquent aussi outre-mer où la majorité des territoires se caractérisent par la jeunesse des populations. L'évolution de la famille s'est construite et continue de se construire au regard de la culture et de l'histoire propre à chacun des territoires. Dans les DOM, la monoparentalité concerne environ le tiers des familles contre 12 % en métropole. Certaines des collectivités d'outre-mer sont marquées par une structure familiale particulière ; c'est le cas de la Polynésie où prédomine la famille élargie mais aussi de la Nouvelle Calédonie où la loi organique et l'accord de Nouméa ont instauré la possibilité d'un retour au statut coutumier.

Si le groupe soutient l'ensemble des propositions regroupées autour de quatre grands axes qui visent à répondre à l'ensemble des difficultés constatées dans le domaine de l'obligation alimentaire d'une manière plus équitable, il souhaite que ces propositions puissent être adaptées à chacune des collectivités ultramarines et prennent en compte les aspects culturels de l'organisation des familles.

Le groupe a voté l'avis.

### **Groupe des personnalités qualifiées**

**M. Roulleau** : « Le projet d'avis a soulevé un large débat en réunion de groupe. Ces rapport et avis nous apparaissent arriver à point nommé en effet. Les charges qui pèsent sur les familles et l'éclatement de la cellule familiale engendrent parfois une forme d'égoïsme individuel. Il est important de rappeler aux membres d'une famille les obligations de chacun. L'avis montre l'ampleur des enjeux entre solidarité familiale et l'aide sociale portée par la société au travers des collectivités. Je souscris à la grande partie de cet avis.

Toutefois, une des propositions a rassemblé un désaccord quasi unanime : il s'agit de la proposition B.2 dans le chapitre Axe 3, Améliorer la pratique des juges et qui s'intitule « Réformer les commissions spécialisées de l'aide sociale afin de rendre leur composition conforme à l'Art. 6 de la CEDH et de les doter de moyens propres à assurer leurs missions ». Dans le cas présent, il ne paraît pas judicieux de se référer à l'article 6.1. de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Une très large majorité du groupe des personnalités qualifiées trouve dangereux de proposer la modification des commissions départementales de l'aide sociale qui exclurait les élus et les fonctionnaires de cette commission pour cause de partialité.

La grande majorité des membres du groupe pense au contraire que ces élus qui ont une bonne connaissance du terrain représentent un atout fondamental en matière d'octroi d'aide sociale. De plus, les lois de décentralisation ont conféré aux élus une responsabilité importante qu'il y a lieu de prendre en compte. Ils sont les gestionnaires des fonds publics qu'ils votent et les départements ont reçu une compétence accrue en matière de politique sociale. Il serait dommage que leurs élus et fonctionnaires soient réduits au simple rôle d'exécutants financiers.

Une majorité des membres de notre groupe, toutes tendances, m'a mandaté pour vous faire part de nos plus expresses réserves sur cette partie de votre avis. Je m'abstiendrai ».

### **Groupe des professions libérales**

Le contexte de vieillissement de la population, les difficultés d'accès des jeunes à l'emploi, et les nouvelles configurations familiales sont autant de défis pour la mise en application de l'obligation alimentaire. Ces défis suscitent à la fois une demande croissante de solidarité collective et un renforcement de la solidarité familiale. L'avis présenté conforte, à sa juste place, la responsabilité des familles en lui donnant les moyens de s'exercer convenablement avec, d'une part, un partage équitable des charges entre les différents obligés et, d'autre part, un effort pour limiter les risques de conflits.

En ce qui concerne le partage des charges, il nous semble en effet important de garantir une équité dans la répartition de celles-ci entre les différents obligés. Nous sommes en accord avec l'avis qui demande que le juge des affaires familiales soit tenu de rechercher l'ensemble des débiteurs potentiels, au lieu de s'en tenir, comme c'est le cas actuellement, à la seule personne à laquelle le demandeur d'aliments réclame une pension.

En ce qui concerne le périmètre des obligés alimentaires, l'avis aurait pu signifier plus clairement que rien ne justifie de dispenser systématiquement, comme le font certains départements, les petits-enfants de toute obligation alimentaire à l'égard de leurs grands-parents.

Enfin, cette solidarité intergénérationnelle ne doit pas défavoriser une génération au détriment d'une autre. Il serait illégitime que la charge de l'obligation alimentaire due aux grands-parents pèse trop fortement sur l'éducation des enfants. Nous souscrivons à la proposition de l'avis qui demande que les frais d'hébergement en établissement, au lieu d'être supportés par la famille, soient pris en charge par l'aide sociale, avant d'être récupérés sur la succession.

La force de cet avis est, d'autre part, de faire plusieurs propositions visant à réduire les conflits au sein des familles, et notamment de mettre en place, une procédure de conciliation entre les obligés alimentaires et le département afin d'éviter le recours au juge en cas d'accord des parties.

Dans le même sens, pour le versement de l'API, exiger du parent qui a la charge de l'enfant qu'il engage une procédure contre l'autre parent ne nous paraît pas aller dans le sens de l'intérêt des familles et de l'enfant en particulier. La proposition de faire porter la charge du contentieux aux caisses d'allocations familiales nous semble être une solution pragmatique, qui n'amoindrit pas pour autant la part d'obligation des familles.

L'avis nous semble par contre trop réservé sur les points suivants :

- en matière fiscale, les propositions visant à encourager la solidarité familiale ne nous semblent pas assez explicites : en effet, sur la nécessaire augmentation des plafonds de déductibilité fiscale et de réduction d'impôt sur le revenu de la personne qui les verse, l'avis aurait pu avoir une formulation moins timide. Dans les limites mêmes du plafond, se pose, en outre, la question de l'autorisation de déduire certaines sommes versées spontanément, absolument nécessaires et pourtant jugées à tort comme disproportionnées ;
- sur la question des contours nouveaux de la solidarité familiale, l'avis aurait pu engager la réflexion sur la nécessité de revoir le cercle des obligés alimentaires en cherchant à y intégrer, par exemple, selon un mode adapté, les concubins. Cela irait dans le sens d'une plus grande responsabilisation au sein de la famille, mais aussi d'une plus grande équité au sein de celle-ci.

En tout état de cause, il est important de rappeler que les contours de la solidarité familiale et collective dépendront en grande partie, à l'avenir, des décisions qui seront prises concernant l'élaboration d'un cinquième risque.

Le groupe des professions libérales a voté l'avis.

### **Groupe de l'UNAF**

Comme beaucoup de nos concitoyens, nous connaissons les termes : « obligation alimentaire ». Cependant, n'étant pas familiers du Code civil, il nous était difficile d'expliquer l'ensemble des situations humaines concernées par cette expression.

Le rapport de notre collègue Christiane Basset, vient donc faire œuvre pédagogique sur les contours des articles 203, 205 et 206 du Code civil et, malgré le caractère historique de leur création, nous en montrer la modernité, tout autant que le rôle structurant pour le développement des solidarités familiales qui doivent pouvoir continuer à s'exercer dans le principe de subsidiarité, mais qui impactent inévitablement les solidarités collectives.

Comme beaucoup de nos concitoyens, nous sommes sensibles à cette expression « obligation alimentaire » lorsque les médias mettent l'accent sur quelques formes particulières de conflits familiaux, notamment lorsque des enfants intentent un procès à leurs parents.

Le rapport vient nous rappeler que la compassion face à des situations douloureuses ne saurait nous exonérer d'un regard objectif sur la réalité d'un phénomène qui reste très marginal, nous permettant du même coup de porter notre attention sur le nombre de personnes en perte d'autonomie et de relever des inégalités d'application des textes sur l'ensemble du territoire français.

À la suite de ce rapport, l'avis présenté au nom de la section des affaires sociales a le mérite de faire des propositions ne dénaturant pas l'esprit de ces textes, tout en offrant une meilleure égalité de traitement pour tous.

Le groupe de l'UNAF l'a voté sans réserve. Les quelques remarques qui suivent permettront d'exprimer son attachement à ce texte.

L'obligation alimentaire doit rester un principe intangible qui naît avec l'existence de responsabilités filiales ou parentales. En effet, même si nous pouvons considérer qu'il s'agit en l'espèce d'une démarche naturelle, il n'est pas sans intérêt - pour l'avenir de nos sociétés développées - que le droit continue en permanence à classer cette démarche dans le chapitre des obligations et ce, au regard de l'évolution de notre monde qui nous voit régulièrement aller chercher dans le droit ce qui nous convient, et laisser de côté ce qui nous contraint.

Que serait notre société si ces responsabilités filiales ou parentales n'étaient jamais exercées ? Et là aussi, contrairement à ce que nous entendons très souvent, la très grande majorité de nos concitoyens les assument avec la plus grande attention.

Parmi les propositions de l'avis, l'accent est mis sur la nécessaire clarification à réaliser quant aux ressources à prendre en considération pour ouvrir droit aux prestations d'aide sociale, ainsi que leur uniformisation sur l'ensemble du territoire.

Le groupe de l'UNAF soutient cette proposition. En effet, ainsi que le montre le rapport et en faisant aussi référence aux rapports et avis précédents de la section sur les besoins créés par les évolutions démographiques de notre pays, les applications territoriales actuelles génèrent trop d'inégalités. Leur réduction apparaît comme un objectif incontournable pour aborder le plus sereinement possible les défis de demain. C'est pour cette même raison que l'UNAF soutient aussi l'idée de revoir le périmètre de l'obligation alimentaire en matière de frais d'hébergement et de partage plus équitable entre les obligés alimentaires.

À propos de la commission de conciliation, il semble utile de rappeler que cette proposition vise fort justement à désengorger la justice des procédures contentieuses inutiles, et à redonner aux commissions spécialisées de l'aide sociale leur rôle de première instance juridictionnelle reposant sur l'indispensable neutralité des juges.

Bien d'autres points de cet avis pourraient faire l'objet de commentaires de notre part. Néanmoins, il en est un pour lequel nous voulons apporter un soutien plus particulier : le développement de la médiation familiale et la pérennisation des services. Le groupe de l'UNAF insiste pour que tous les moyens soient mis en œuvre pour que cette proposition aboutisse.

Enfin, chacun a pu mesurer l'importance de l'obligation alimentaire dans l'organisation des solidarités à l'échelle de notre pays et l'incidence des évolutions des modes de vie sur la première de celles-ci : la solidarité familiale. C'est pourquoi, pour le groupe de l'UNAF, un examen régulier des textes relatifs à l'obligation alimentaire est nécessaire afin d'en vérifier l'adéquation au regard de l'évolution de la société.

### **Groupe de l'UNSA**

Cet avis sur « l'obligation alimentaire » revêt un intérêt particulier : le contexte évolue très rapidement avec le vieillissement de la population et un nombre croissant de familles recomposées avec des enfants à charge, suite à des séparations, ce qui complexifie la donne.

L'UNSA remercie Mme Basset pour son rapport auquel est adossé l'avis, qui décrit, très bien, un sujet difficile mettant en synergie des liens sous forme d'obligations et bien souvent des liens affectifs.

L'obligation alimentaire s'exprime souvent de façon spontanée, mais en cas de contentieux, il est légitime que cette obligation, expression de la solidarité, soit encadrée et harmonisée selon un certain nombre de critères.

La lisibilité du système est une condition de compréhension : quel que soit le lieu géographique dont dépend la personne, les mêmes règles doivent pouvoir s'appliquer en termes d'ouverture des droits aux prestations et en termes d'obligé alimentaire.

Compte tenu du nombre important d'institutions (département, caisses d'allocations familiales, établissements d'hébergement, juges spécialisés de l'aide sociale, juges des affaires familiales...) intervenant pour un même dossier, il est urgent d'harmoniser les procédures.

Des procédures de conciliation entre le département et les obligés alimentaires faciliteraient le parcours et la compréhension du système. Le sentiment d'arbitraire ou d'autorité disparaîtrait et une meilleure adhésion des obligés simplifierait la prise de décision.

Des mesures fiscales doivent reconnaître cette charge pour les personnes qui répondent à cette obligation afin de ne pas déséquilibrer la cohésion de la famille.

Une réflexion doit être rapidement mise en chantier concernant le contenu de cette obligation car, au-delà du sujet pointé dans l'avis, c'est-à-dire les frais d'hébergement, d'autres frais connexes tels que ceux liés aux activités culturelles ou de loisirs vont être en débat très vite alors que l'appréciation de ceux-ci peut être très vite traitée de manière subjective.

La pratique des juges est un élément essentiel dans le dispositif. En raison des disparités constatées, il va de soi qu'une réforme en profondeur est indispensable pour donner les moyens aux juges d'arbitrer en pleine connaissance du sujet. Un barème indicatif en matière de montant des pensions alimentaires servirait de référence connue du public, permettrait de ne pas se tromper sur les éléments à prendre en compte et deviendrait opposable aux différentes parties. La recherche de l'ensemble des obligés alimentaires doit entrer dans les prérogatives du juge afin de faire peser la solidarité sur l'ensemble du groupe et ne pas mettre en difficulté une seule personne.

L'information est un élément important pour la réussite du dispositif. À ce jour, seuls les citoyens qui y sont confrontés découvrent le sujet au fur et à mesure. Ce n'est pas viable à l'heure où la nécessité des solidarités intergénérationnelles prend des proportions considérables: études des enfants, périodes de chômage, emplois précaires, problèmes de santé, vieillissement.

Cette problématique ne doit pas être vécue comme une contrainte, mais comme un fait incontournable auquel tout citoyen doit être préparé afin qu'il puisse trouver l'information dont il a besoin dans un lieu unique.

Tous les éléments exposés ci-dessus sont donc à prendre en compte dans le cadre de la mise en œuvre d'un « cinquième risque ».

Les propositions de l'avis rejoignent les préoccupations de l'UNSA qui a donc voté favorablement.



## ANNEXE À L'AVIS

### SCRUTIN

#### Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

*Nombre de votants.....178*

*Ont voté pour.....163*

*Se sont abstenus.....15*

#### **Le Conseil économique et social a adopté.**

#### **Ont voté pour : 163**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Bailhache, Barrau, Bastian, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Canon, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Mme Lambert, MM. Lemétayer, Lépine, Marteau, Pinta, Vasseur.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Lardin, Liébus, Paillasson, Perrin.

*Groupe des associations* - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal.

*Groupe de la CFDT* - Mme Azéma, M. Bérail, Mmes Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mmes Nicolle, Pichenot, M. Quintreau, Mme Rived, M. Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vérolet.

*Groupe de la CFE-CGC* - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Mme Viguier.

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe de la CGT* - Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Durand, Mmes Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Prada, Mme Vagner.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bécuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Hotte, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Pungier, MM. Rathonie, Reynaud.

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Budin, Dezellus, Fritsch, Grallet, Prugue, Thibous, Verdier, Zehr.

*Groupe des entreprises privées* - Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Mme Felzines, MM. Gardin, Ghigonis, Jamet, Lebrun,

Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Roubaud, Salto, Simon, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport.

*Groupe de la mutualité* - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

*Groupe de l'Outre-mer* - MM. Omarjee, Paoletti, Penchard.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, MM. Cannac, Decagny, Dechartre, Mme Dieulangard, MM. Duharcourt, Figeac, Gentilini, Mmes Grard, Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Masanet, Massoni, Plasait, Roussin, Slama, Steg, Sylla.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

*Groupe de l'UNAF* - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

*Groupe de l'UNSA* - M. Duron.

**Se sont abstenus : 15**

*Groupe des entreprises publiques* - M. Ailleret, Mme Duthilleul.

*Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement* - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave, Feltz.

*Groupe des personnalités qualifiées* - Mmes Cuillé, Douvin, MM. Geveaux, Nouvion, Pasty, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Valletoux, Vigier.

# **RAPPORT**

**présenté au nom de la section des affaires sociales  
par Mme Christiane Basset, rapporteur**



Le 10 avril 2007, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des affaires sociales, la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur *L'obligation alimentaire : des formes de solidarité à réinventer*.

La section a désigné Mme Christiane Basset comme rapporteur.

\*  
\*            \*

Pour parfaire son information, la section a procédé, successivement, à l'audition de :

- M. Jean-Michel Belorgey, Conseiller d'État, président de la section des rapports et des études
- M. Louis Chauvel, sociologue, professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Paris ;
- M. Jacques Combret, notaire à Rodez, Conseil supérieur du notariat, rapporteur général du congrès sur la famille ;
- M. Jacques Combret, notaire à Rodez, Conseil supérieur du notariat, rapporteur général du congrès sur la famille ;
- Mme François Dekenwer-Defossez, professeur de droit privé à l'Université Lille 2 ;
- M. André Masson, économiste, directeur de recherche au CNRS et directeur d'études à l'EHESS ;
- M. Philippe Steck, directeur, chargé des relations internationales à la Caisse nationale des allocations familiales ;
- Mme Monique Tentorini, présidente de l'association de soutien et d'information des parents confrontés à l'article 203 du Code civil (ASIPA 203) ;

En outre, le rapporteur s'est entretenu avec plusieurs personnalités dont la liste se trouve en annexe.

Mme Christiane Basset remercie vivement toutes ces personnalités ainsi que les personnes rencontrées dans les services de l'UNAF, de l'UNCASS et de la Commission juridique de la Confédération nationale des associations familiales catholiques. Ses remerciements vont également aux membres et à l'administration de la section, ainsi qu'à M. Bruno Juigner pour leur appui précieux pendant toute l'élaboration de ce rapport.



## INTRODUCTION

L'obligation alimentaire est l'obligation de venir en aide à un parent ou un allié lorsque ce dernier se trouve dans une situation de besoin. Il s'agit d'une obligation ancienne, inscrite dans le Code civil, ce dernier définissant également le cercle des obligés alimentaires. À l'origine règle de droit civil, l'obligation alimentaire est en réalité fréquemment mise en œuvre dans le cadre du droit social, en vertu du principe de subsidiarité qui, en France, fait prévaloir l'entraide familiale sur l'aide délivrée par la collectivité. Une perspective historique fait rapidement apparaître les évolutions profondes qui ont caractérisé depuis 60 ans, la famille d'une part et la solidarité collective d'autre part.

Le présent rapport examine les évolutions de la famille contemporaine et la manière dont elles questionnent le droit de l'obligation alimentaire. Il se penche également sur la mise en œuvre concrète du principe de subsidiarité en droit social et sur les difficultés qui en découlent pour certaines catégories de la population (celles que le rapport désigne sous l'intitulé « Les nouveaux besoins »). Enfin, à travers la pratique des caisses d'allocations familiales, des départements et du juge des affaires familiales, le rapport met en lumière la variabilité de l'application du droit de l'obligation alimentaire sur le territoire et les incertitudes qui s'y attachent.

### I - CADRAGE GÉNÉRAL

#### A - DÉFINITIONS ET HISTORIQUE

##### 1. L'obligation alimentaire *stricto sensu*

L'obligation alimentaire se définit de manière stricte comme l'obligation en vertu de laquelle une personne est tenue de fournir des moyens de subsistance à un parent ou un allié lorsque celui-ci se trouve dans une situation de besoin et ne peut y faire face par ses propres moyens. Cette obligation, manifestation pécuniaire des liens de famille, juridiquement sanctionnée, trouve son origine dans le droit romain. Les articles 205 et 206 du Code civil déterminent les parents ou alliés entre lesquels existe une obligation alimentaire. Les enfants sont tenus d'une obligation alimentaire envers leurs ascendants : celle-ci est réciproque et n'est pas limitée par le degré de parenté : les petits-enfants sont tenus de venir en aide à leurs grands-parents ou arrière-grands-parents dans le besoin et réciproquement. Selon les termes de l'article 205 : « *Les enfants doivent des aliments à leurs père et mère ou autres ascendants qui sont dans le besoin* ». Le lien de parenté peut relever de la filiation légitime comme de la filiation naturelle ou adoptive<sup>1</sup> : elle doit seulement être juridiquement prouvée

---

<sup>1</sup> L'adoption plénière supprime toute obligation alimentaire entre l'adopté et sa famille d'origine tandis que dans le cas de l'adoption simple, l'obligation alimentaire persiste entre l'adopté et sa famille d'origine et elle est limitée, dans la famille adoptive, aux seuls adoptants, à l'exclusion de leurs ascendants. Les parents biologiques, dans le cas de l'adoption simple, ne doivent des aliments à l'enfant que si ce dernier ne peut les obtenir de l'adoptant.

pour entraîner l'existence de l'obligation. L'article 207 du Code civil prévoit cependant une exception à la réciprocité de l'obligation alimentaire dans l'hypothèse où le créancier d'aliments a manqué à ses obligations envers le débiteur. Il appartient au juge d'apprécier le manquement et de dispenser le débiteur de tout ou partie de la pension alimentaire réclamée.

L'obligation alimentaire peut également être fondée sur l'alliance. Elle existe entre les époux au sein du mariage (devoir de secours et contribution aux charges du mariage) et entre les beaux-parents et leur gendre ou belle-fille. Cette dernière obligation est toutefois limitée au premier degré et elle disparaît en cas de divorce ou de décès de l'époux dans la mesure, pour le décès, où aucun enfant n'est issu de l'union. L'article 206 du Code civil est ainsi rédigé : « *Les gendres et belles-filles doivent également et dans les mêmes circonstances, des aliments à leurs beau-père et belle-mère, mais cette obligation cesse lorsque celui des époux qui produisait l'affinité et les enfants issus de son union avec l'autre époux sont décédés* ».

## **2. L'obligation d'entretien**

L'obligation d'entretien se situe dans le prolongement de l'obligation alimentaire et s'en distingue par plusieurs aspects. Elle repose uniquement sur le lien de filiation : il s'agit de l'obligation qu'ont les parents de nourrir et d'éduquer leurs enfants (article 203 du Code civil : « *Les époux contractent ensemble, par le seul fait du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants* »). L'obligation d'entretien n'est pas réciproque, contrairement à l'obligation alimentaire *stricto sensu*, et son objet est plus large : elle ne porte pas seulement sur la nourriture, les moyens de subsistance, mais sur l'éducation intellectuelle et morale de l'enfant, sans limitation d'âge. Fondée sur la filiation, l'obligation d'entretien ne disparaît pas avec le divorce des parents : en cas de séparation, la contribution à l'entretien de l'enfant prend la forme d'une pension alimentaire versée, selon le cas, par l'un des parents à l'autre (article 373-2-2 du Code civil). Il faut distinguer cette pension alimentaire, destinée à assurer l'entretien de l'enfant, de la prestation compensatoire dont la raison d'être est de compenser la disparité que la rupture du mariage crée dans les conditions de vie respectives des époux. La prestation compensatoire est ainsi une obligation pécuniaire entre époux, prolongement d'une forme de solidarité après le divorce qui fait disparaître le devoir de secours entre époux (article 212 du Code civil : « *Les époux se doivent mutuellement fidélité, secours et assistance* »).

Qu'il s'agisse de l'obligation alimentaire *stricto sensu* ou de l'obligation d'entretien, l'obligation d'aliments est d'abord une obligation à caractère légal c'est-à-dire qu'elle trouve sa source dans la loi et que les droits et les devoirs que cette dernière fait naître ne coïncident pas nécessairement avec ceux qui trouvent leur origine dans la morale ou les sentiments. Ainsi, la loi française énumère précisément les personnes tenues à l'obligation alimentaire : celle-ci n'existe qu'entre les personnes désignées par la loi. Il en résulte notamment que les frères et sœurs en sont exclus, de même que les personnes qui cohabitent sans être liées par un lien d'alliance ou de filiation. Ce caractère légal distingue l'obligation alimentaire de l'obligation naturelle, notion jurisprudentielle, qui trouve sa source dans un devoir moral dépourvu de sanction juridique et que le juge peut transformer en obligation civile à certaines conditions<sup>2</sup>.

### 3. Aspects historiques

La famille n'est pas, en tant que telle, un sujet de droit et le Code civil n'en donne pas de définition. Pourtant, une grande partie des relations et des échanges au sein de la famille sont historiquement encadrés et régulés par le droit. Les textes sur l'obligation alimentaire, comme ceux sur l'héritage, font partie d'un ensemble qui atteste de la permanence de l'intervention de la puissance publique dans la construction et le contenu des liens de famille. L'obligation d'aliments est, avec le conseil de famille, une règle qui porte sur la solidarité entre les membres d'une famille désignés par la loi. Cette intervention de la loi dans un domaine qui semble *a priori* relever de la spontanéité et de l'attachement naturel n'est qu'en apparence un paradoxe.

En effet, les études historiques ont révélé d'une part la préoccupation constante des pouvoirs publics à l'égard de la solidarité familiale et d'autre part, le caractère ambigu de cette notion, les relations familiales combinant en général logique affective et logique d'intérêt.

La construction progressive, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, avec une accélération après la Seconde Guerre mondiale, d'un système de Sécurité sociale n'a pas sonné le glas de formes plus traditionnelles de solidarité, fondées sur l'appartenance à la famille ou sur l'aide en direction des plus nécessiteux. Plus qu'au remplacement pur et simple d'une forme de solidarité par une autre, c'est à l'imbrication durable de différentes formes de solidarité qu'a conduit le développement de la protection sociale moderne, avec une dialectique constante entre protection collective et solidarité assumée par les familles d'une part, logique de Sécurité sociale et d'assistance, d'autre part. De la coexistence de plusieurs formes de solidarité surgit la délicate question de leur articulation. La

---

<sup>2</sup> L'obligation naturelle est la manifestation d'une obligation morale non sanctionnée par le droit. Le créancier de cette obligation n'a pas de moyen juridique de la réclamer. En revanche, il peut, dans certaines circonstances, réclamer la poursuite de cette obligation : la transformation de l'obligation naturelle en obligation civile suppose un engagement unilatéral préalable d'exécuter l'obligation naturelle (ce qui pose devant le juge le problème de la preuve).

façon de concevoir cette articulation et de la traduire dans des textes juridiques a évolué dans le temps : elle est fortement dépendante des conceptions de la famille, de la place qui lui est assignée dans la société, des valeurs dont elle se trouve investie ainsi que des discours politiques dont elle est l'objet.

Le concept de « solidarité familiale » est difficile à cerner. Il renvoie généralement dans les esprits à une logique de spontanéité, d'inconditionnalité et de gratuité. Or, certaines études ont montré que l'image idéale d'une solidarité familiale naturelle, inconditionnelle et protégée des logiques d'intérêt devait être largement remise en cause ou tout au moins nuancée. Bien avant la construction de l'État providence et son intervention dans les relations de famille, des contrats notariés extrêmement précis étaient signés entre membres d'une même famille, reflétant une utilisation assumée de la parenté à des fins d'assistance et d'assurance, sur une base économique. La monétarisation explicite des échanges au sein de la famille n'a donc pas attendu l'obligation alimentaire du Code civil pour exister<sup>3</sup>.

#### **4. L'obligation alimentaire entre ressortissants communautaires**

Il n'existe pas de statistiques relatives aux créances alimentaires nécessitant un recouvrement transfrontalier au sein de l'Union européenne. Néanmoins, le nombre d'unions entre des personnes ressortissant de deux pays différents de l'Union européenne et corrélativement le nombre de divorces ou de séparations de corps est en constante augmentation. Par conséquent, la question du recouvrement des créances alimentaires au sein de l'espace judiciaire européen acquiert une importance croissante. Les personnes concernées sont nombreuses et les difficultés rencontrées par certaines d'entre elles peuvent s'avérer particulièrement préjudiciables au plan matériel comme psychologique. C'est la raison pour laquelle le Conseil européen de Tampere, en octobre 1999, a demandé que des règles de procédures communes spéciales soient établies en matière d'obligation alimentaire en vue de simplifier et d'accélérer le règlement des litiges transfrontaliers et pour permettre la reconnaissance et l'exécution des décisions rendues dans un autre État-membre. Un règlement du Conseil du 22 décembre 2000 a permis des avancées en matière de compétence judiciaire et de reconnaissance des décisions rendues par les États-membres en matière d'obligation alimentaire. Cependant, il ne supprime pas tous les obstacles à la libre circulation des décisions de justice dans l'Union européenne et maintient des mesures intermédiaires encore trop strictes. C'est pour cette raison que la Commission a proposé en 2005 au Conseil, après les réflexions engagées sur le sujet dans un livre vert intitulé « obligations alimentaires », un règlement relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires. Les objectifs de ce règlement sont de lever l'ensemble des obstacles qui s'opposent encore

---

<sup>3</sup> Paul-André Rosental, « Les liens familiaux, forme historique ? » in *Les solidarités familiales en question. Entraide et transmission*. L.G.D.J., 2002.

aujourd'hui au recouvrement des dettes alimentaires au sein de l'Union européenne. Le règlement prévoit également des mesures concrètes d'aide et d'assistance au bénéfice des créanciers d'aliments. Cette proposition de règlement est en discussion depuis deux ans au Conseil (au sein du comité du droit civil). L'unanimité des membres du Conseil est requise pour l'adoption du texte comme en ce qui concerne l'ensemble des matières qui touchent au droit de la famille. Le gouvernement français s'est toujours montré favorable à l'adoption du règlement.

B - ASPECTS STATISTIQUES DU CONTENTIEUX DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE ET DE L'OBLIGATION D'ENTRETIEN

**1. Un contentieux dominé par les demandes de contribution à l'entretien des enfants**

Règle de droit civil, l'obligation alimentaire est, si nécessaire, mise en œuvre dans le cadre d'un contentieux qui est, depuis 1993, pour l'essentiel confié au juge des affaires familiales. Si d'autres juges, le juge spécialisé de l'aide sociale notamment, ont à connaître de l'obligation alimentaire, le juge des affaires familiales a seul compétence pour décider à la fois de l'attribution d'une pension alimentaire et de son montant. L'édition 2007 de l'annuaire statistique de la justice indique qu'en 2005 le juge des affaires familiales a été saisi de 370 732 affaires. Parmi celles-ci, les affaires concernant les ruptures d'union, l'autorité parentale et le droit de visite représentent environ 80 % du total, soit 295 320 affaires. Le contentieux financier ne représente que 53 000 affaires soit moins de 15 % du total et il est en baisse depuis l'année 2000. Au sein de ce contentieux financier, les différents motifs de saisine se répartissent en 2005 de la manière suivante :

Demande de fixation ou de modification de la contribution à l'entretien des enfants	25 745
Demande de contribution à l'entretien de l'enfant naturel	16 450
Révision de la prestation compensatoire	4 030
Contribution aux charges du mariage	3 453
Demande d'entretien formée par l'enfant majeur	1 864
Demande d'aliments entre parents et alliés	1 642

Ces chiffres indiquent qu'en matière d'obligation alimentaire, la grande majorité du contentieux a trait aux conséquences financières de la rupture des unions et plus particulièrement à l'obligation d'entretien partagé des enfants après cette rupture. En regard de ces motifs de contentieux, les demandes sur le fondement de l'article 203 et celles concernant les demande d'aliments entre parents et alliés sont non seulement minoritaires mais faibles en valeur absolue.

## 2. Éléments d'interprétation

Plusieurs éléments d'appréciation de ces chiffres peuvent être avancés :

- la mise en œuvre de la loi sur l'obligation alimentaire est loin de se réduire à sa partie contentieuse. En effet, l'accès à l'aide sociale gérée par les départements est subordonné à la mise en œuvre préalable de l'obligation alimentaire. Cela signifie que la décision d'attribuer l'aide et le calcul de son montant sont soumis à l'évaluation de la capacité contributive des obligés alimentaires. La part de la dette alimentaire est calculée *a priori* et affectée de manière globale à l'ensemble des débiteurs. Si les débiteurs ne contestent pas le montant de la dette et s'entendent pour la régler, le juge des affaires familiales n'est pas saisi : dans ce cas, l'obligation alimentaire est mise en œuvre en dehors du contentieux. Il en va de même dans le cas où un établissement public de santé exerce un recours contre les obligés alimentaires suite à l'accueil d'une personne qui n'a pas les moyens de faire face aux coûts de son hébergement. Si les parents s'entendent pour régler la facture, le juge n'est pas saisi. En l'absence d'éléments statistiques, il est extrêmement difficile d'évaluer la part de l'obligation alimentaire qui est ainsi mise en œuvre sans passer par le juge mais elle est vraisemblablement importante et dépasse ce dont les juges ont à connaître ;
- l'importance relative du contentieux concernant les contributions à l'entretien des enfants est à mettre en relation avec la plus grande fréquence de séparation des couples, mariés ou non, et à leur caractère conflictuel. Mais elle est aussi à mettre en relation avec le caractère subsidiaire de certaines prestations versées par les caisses d'allocations familiales. Celles-ci subordonnent en effet l'attribution de ces prestations d'aide sociale à l'action contentieuse menée par le demandeur contre le parent qui ne verse pas la pension alimentaire. Il en résulte qu'une partie non négligeable du contentieux est générée par les conditions mêmes d'attribution des prestations sociales ;
- il est difficile de chiffrer le nombre de décisions rendues par la Cour de cassation en matière d'obligation alimentaire. Le petit nombre de dossiers enregistrés à la première chambre civile sous la nomenclature « obligation alimentaire », de l'ordre d'une dizaine par an, n'est pas représentatif de l'importance de ce contentieux, les moyens relatifs à cette obligation étant souvent invoqués à l'occasion d'un autre litige<sup>4</sup> (divorce et héritage le plus souvent).

---

<sup>4</sup> Pascale Chardonnet, Étude de la Cour de cassation à la demande du Conseil économique et social sur l'obligation alimentaire, septembre 2007.

## II - LA FAMILLE CONTEMPORAINE EN TOILE DE FOND

L'obligation alimentaire est une règle de droit inchangée depuis son introduction dans le Code civil. Elle reflète la permanence du principe selon lequel la famille est considérée comme le lieu pertinent de l'exercice de la solidarité, préalablement à l'intervention de la solidarité collective (principe de subsidiarité). Néanmoins, la réflexion sur l'obligation alimentaire est inséparable du contexte dans lequel elle prend place. Il faut entendre par contexte à la fois les évolutions objectives qui ont affecté la famille mais aussi les évolutions des conceptions politiques relatives à la famille.

### A - L'OBLIGATION ALIMENTAIRE À L'ÉPREUVE DES TRANSFORMATIONS DE LA FAMILLE

#### 1. Les évolutions de la famille

Les indices démographiques de long terme qui attestent d'une évolution de la famille sont bien connus, même si les divergences quant à leur interprétation n'ont pas disparu :

- baisse régulière du taux de nuptialité et augmentation du nombre de couples vivant en concubinage ou pacsés : le nombre annuels de mariages (274 000 en 2006) est en baisse depuis 2001 et il est à son plus bas niveau depuis 1995. Le nombre de personnes vivant en concubinage est proche de 5 millions. Depuis 1999, plus de 300 000 pacs ont été conclus (dont 14 % dissous à la fin 2006). Malgré cette tendance à la baisse de nuptialité, il faut souligner que 84 % des couples vivent dans le cadre du mariage<sup>5</sup> ;
- stabilisation du taux de fécondité : en baisse sur le long terme (1890 : 3,5 ; 1920 : 2,3 ; 1964 : 2,8), on assiste à une stabilisation voire un regain du taux de fécondité qui est actuellement de 2 enfants par femme, chiffre le plus haut depuis trente ans. L'âge moyen des mères à l'accouchement a fortement augmenté au cours de la dernière décennie<sup>6</sup> ;
- augmentation des naissances naturelles : plus d'un enfant sur deux naît hors mariage. La hausse des naissances hors mariage s'est accompagnée d'une augmentation des reconnaissances d'enfants, celles-ci étant de plus en plus souvent anticipées (avant la naissance)<sup>7</sup>. La naissance d'enfants au sein d'un couple non marié ne s'accompagne plus nécessairement aujourd'hui d'un mariage des parents comme c'était le cas auparavant ;

<sup>5</sup> INSEE Résultats, Statistiques d'État civil sur les mariages en 2006.

<sup>6</sup> INSEE Résultats, Statistiques d'État civil sur les naissances en 2006.

<sup>7</sup> INSEE Première, n° 1105, octobre 2006, *Reconnaître son enfant, une démarche de plus en plus fréquente et souvent anticipée.*

- augmentation du taux de rupture des unions : les conjoints rompent de plus en plus fréquemment leur union, quelle que soit la durée de vie commune<sup>8</sup>. Le nombre de familles monoparentales est en augmentation : une famille avec enfant sur cinq est monoparentale<sup>9</sup> ;
- augmentation du nombre des remariages et des familles recomposées : une famille avec enfant sur dix est recomposée et 1,6 million d'enfants vivent dans une famille recomposée.

Un nombre important d'indices caractérisant les évolutions de la famille ont trait au couple : celui-ci ne se fonde plus d'abord par le mariage mais dans la cohabitation. Sa fragilité (précarisation des unions) entraîne un risque accru de ruptures mais aussi un nombre plus important de phases transitionnelles et de recompositions. Une perception dynamique de la famille laisse entrevoir une stabilité du modèle dominant qui cache de profondes mutations des trajectoires personnelles et des attentes vis-à-vis de l'institution familiale. La fragilité du couple, la fréquence des désunions et des remariages sont, selon certaines analyses, à mettre en relation avec une modification du sens donné au mariage. Celui-ci a cessé d'être une obligation sociale intangible pour être vécu comme un choix relevant de la conscience personnelle<sup>10</sup>. Les conséquences de cette évolution ne sont pas univoques : la liberté plus grande qui caractérise les choix des individus se double de la difficulté à maintenir certains liens et d'une plus grande précarité sociale. Le droit de l'obligation alimentaire, en tant qu'il contribue à dessiner les contours de la solidarité familiale, est mis à mal par ces évolutions.

## 2. Le droit face aux mutations de la famille

Le pluralisme des formes familiales entraîne une certaine inadaptation du droit aux situations nouvelles vécues dans les familles. Face à ce pluralisme, la référence à une famille « traditionnelle » reste encore bien présente à travers les prescriptions de l'obligation alimentaire.

C'est le juge<sup>11</sup> qui a étendu aux couples non mariés le devoir d'entretien des enfants, le texte de la loi (article 203 du Code civil) disposant que « *les époux contractent ensemble, par le seul fait du mariage, l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants* ». Dans la rédaction de la loi, ce n'est donc pas la filiation qui fonde le devoir d'entretien mais bien le mariage, considéré

<sup>8</sup> INSEE Première, n° 1107, novembre 2006, *Les ruptures d'unions : plus fréquentes, mais pas plus précoces*.

<sup>9</sup> INSEE Première, n° 1153, juillet 2007, *Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2005 : seul un tiers des ménages compte plus de deux personnes*.

<sup>10</sup> Irène Théry, *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*. Rapport à la ministre de l'Emploi et de la solidarité et au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, La Documentation française, juin 1998.

<sup>11</sup> JAF Versailles, 3 octobre 1996 : *Comme les parents mariés, les parents naturels ont l'obligation de nourrir entretenir et élever leurs enfants, conformément aux dispositions de l'article 203*.

comme l'acte fondateur de la famille, y compris dans sa dimension intergénérationnelle (non dissociation du lien conjugal et du lien de filiation).

De même, il faut remarquer que l'article du Code civil sur le devoir de secours et d'assistance qui incombe aux époux dans le cadre du mariage ne concerne pas ceux qui cohabitent, même de manière prolongée, hors du cadre du mariage. La contribution aux charges du mariage (chacun des époux devant participer aux dépenses ayant pour objet le ménage et l'entretien des enfants) ne concerne, par définition, également que les personnes mariées. Le concubinage et le pacte civil de solidarité, formes légales d'union, ne comportent pas de prescriptions en matière d'obligation alimentaire : cela peut poser un problème dans la mesure où dans ce cas, le législateur a instauré des formes d'union reconnues mais qui ne sont le socle d'aucune obligation de solidarité entre les personnes. Selon les termes de la loi sur le pacte civil de solidarité, les partenaires se doivent une « aide mutuelle et matérielle ». Le soutien à apporter ne dépend que de la volonté des parties. La seule conclusion du pacte ne suffit pas à créer un devoir de secours plus large que « l'aide mutuelle et matérielle ». Le contrat matérialisant le PACS peut ne comporter que des dispositions minimales sur ce sujet. Le concubinage se caractérise par un vide de la loi sur ce sujet. Il faut remarquer, en revanche, que pour l'ouverture des droits et le versement des prestations d'aide sociale, les revenus d'un couple composé de deux personnes de sexe différent sont automatiquement comptabilisés ensemble pour le calcul du montant de la prestation, quel que soit le statut du couple en droit. Le droit social envisage donc ici une solidarité que le droit civil continue d'ignorer et qui est donc mal assurée.

Enfin, l'article 203 du Code civil ne s'applique pas aux beaux-parents étant donné l'absence de lien de droit avec l'enfant. Les enfants, de plus en plus nombreux, vivant dans une famille recomposée sont soumis à un désajustement entre leur situation de vie concrète et les prescriptions du droit : le parent qui de fait prend soin de l'enfant n'est pas celui de qui ce dernier devra éventuellement prendre soin plus tard. Le droit actuel de l'obligation alimentaire, fondé sur la filiation, ne prend pas en compte la parenté sociale, c'est-à-dire celle qui est fondée sur la cohabitation prolongée et l'affection réciproque et non sur le lien biologique (par exemple dans le cas de famille recomposées). Privilégiant le lien de filiation et son maintien au-delà des aléas de la vie conjugale, le droit met à la charge du parent de l'enfant qui n'en a pas la garde l'obligation de verser une pension pour son entretien et son éducation. L'efficacité de ce procédé dans le maintien du lien de filiation ne va pas de soi. Un nombre non négligeable de pensions alimentaires ne sont pas versées et lorsqu'elles le sont, il est nécessaire de s'interroger sur le rapport entre l'acquiescement formel de cette obligation et le maintien d'un lien affectif entre le parent absent et son enfant. Pour autant, une réflexion sur l'obligation alimentaire dans le cadre des familles recomposées laisse entrevoir la grande difficulté pratique et théorique qu'il y aurait à instaurer une obligation légale réciproque entre un enfant et son beau-parent. D'une part, l'instabilité des couples risquerait de mettre à la charge de l'enfant l'entretien

futur de plusieurs beaux-parents (il faudrait alors calculer l'obligation alimentaire due au prorata du temps passé avec chacun des beaux-parents). D'autre part, le transfert de l'obligation d'entretien de l'enfant du parent biologique au beau-parent serait un signe donné par la loi à un affaiblissement du lien de parenté, induit par le divorce ou la séparation, à rebours de l'ensemble des textes qui visent à préserver les liens de l'enfant à ses deux parents, au-delà des aléas du couple.

### **3. Quelle place pour la famille en matière de protection sociale ?**

Les transformations de la famille mettent à mal les conceptions sur lesquelles reposent les textes sur l'obligation d'aliments dans la mesure où elles entraînent une nouvelle forme de précarité qui interroge la place de la famille dans l'ensemble de la protection contre les risques sociaux.

En effet, les transformations de la famille modifient le statut de l'individu et peuvent, dans certains cas conduire à des situations de précarité. Aujourd'hui, l'exclusion trouve, plus fréquemment qu'auparavant, son point de départ dans une situation de rupture familiale entraînant un phénomène de paupérisation et d'isolement par rapport aux réseaux de soutien traditionnels. Par ailleurs, en raison du chômage et des formes d'emplois précaires, le travail ne parvient souvent plus à jouer le rôle de « grand intégrateur social » qu'il a pu jouer autrefois. Précarités familiale et économique peuvent alors se conjuguer et aboutir à l'exclusion.

Les femmes sont particulièrement touchées par ce phénomène : les études montrent que ce sont elles qui souffrent le plus de situations de pauvreté résultant de la rupture du lien conjugal. En même temps qu'elles se trouvent dans une position difficile pour accéder ou se maintenir sur le marché du travail, elles doivent assumer la garde des enfants, tout en ayant par ailleurs, trop souvent, des difficultés à obtenir le versement de la pension alimentaire.

Ces situations sont minoritaires dans l'ensemble de la population mais l'augmentation du nombre de familles monoparentales et la place qu'elles occupent parmi les personnes en grande précarité sociale<sup>12</sup> indiquent que les conséquences des choix des individus ne sont pas les mêmes pour tous.

---

<sup>12</sup> Les études de l'INSEE montrent que la part des familles nombreuses dans la population pauvre diminue au profit des personnes seules et des familles monoparentales. Toutes choses égales par ailleurs, les personnes qui cumulent les conditions de vie les plus difficiles et de faibles ressources sont relativement plus nombreuses parmi les personnes seules et les familles monoparentales. INSEE, revenus et patrimoines, édition 2006

Certains chercheurs en sciences sociales ont utilisé le concept de « désaffiliation » pour décrire un nouveau risque auquel seraient de plus en plus soumis les individus : celui d'être isolé et de ne pas pouvoir compter sur une aide, notamment familiale, en cas d'aléas de l'existence<sup>13</sup>. Selon cette analyse, les transformations de la famille ont pour résultat un affaiblissement de sa fonction historique d'intégration. Conjugué à la crise économique, cet affaiblissement entraîne de nouvelles vulnérabilités sociales. Dans ce contexte, la question qui se pose est celle de l'articulation entre solidarité familiale et solidarité collective. Le principe de subsidiarité semble connaître des difficultés à s'appliquer compte tenu de la concomitance des fragilités sociales et familiales.

## B - REDÉCOUVERTE DE LA FAMILLE ET INCERTITUDES DE LA POLITIQUE FAMILIALE

### 1. La famille : objet de discours

Les transformations de la famille et les évolutions du droit la concernant ne peuvent pas être isolées des discours politiques relatifs à la famille. Cette dernière, avant d'être un objet d'étude et de réflexion pour les chercheurs en sciences humaines et les juristes, est une notion chargée de valeurs et parfois d'idéologie. S'il est extrêmement difficile d'établir un consensus sur le sens à accorder aux évolutions de la famille, celles-ci ne laissent personne indifférent, qu'il s'agisse de louer la plus grande liberté des individus vis-à-vis de modèles jadis imposés ou au contraire de déplorer la fin des institutions et de la solidarité familiale.

Les discours politiques actuels sur la famille oscillent entre deux pôles.

L'un de ces pôles est relatif à l'inquiétude quant à la crise actuelle que connaîtrait la famille et à la nécessité de prendre des mesures (y compris d'ordre législatif) pour la soutenir dans ses formes et fonctions conçues comme essentielles et originelles. Ce courant d'idées valorise l'obligation alimentaire en tant qu'elle reflète une vision traditionnelle de la famille : celle-ci fondée dans et par le mariage, stable dans le temps, est la cellule de base de la société et le lieu privilégié de la solidarité entre les sexes et entre les générations. Elle est aujourd'hui menacée par l'individualisation croissante des rapports sociaux et l'intervention publique dans la sphère privée. Selon cette vision, solidarités familiale et collective sont complémentaires mais le développement de l'une peut se faire au détriment de l'autre. Le principe de subsidiarité prend place dans cette logique : l'intervention des pouvoirs publics, *via* l'aide et l'action sociale, ne peut qu'être seconde par rapport à la famille, sous peine de décourager la solidarité familiale et d'accroître les demandes collectives.

---

<sup>13</sup> Le terme de « désaffiliation » est notamment utilisé par le sociologue Robert Castel dans son ouvrage *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Fayard, 1995.

L'autre pôle renvoie au contraire à l'optimisme affiché quant à la réalité de la solidarité à l'intérieur de la famille. Depuis les années 1980, en France et à l'étranger, les enquêtes portant sur les solidarités familiales se sont développées. Elles prennent pour objet d'étude non pas la famille nucléaire réduite au couple et à ses enfants mais la famille dite « élargie » qui intègre la dimension intergénérationnelle au sens large<sup>14</sup>. Revenant sur certaines idées reçues concernant la crise de la famille, ces enquêtes ont révélé la persistance des relations de parenté à l'aide d'indicateurs multiples (proximité géographique et affective, fréquence des contacts, aides en nature ou sous une forme pécuniaire). La famille étendue continue d'exister même si les études ont aussi révélé l'existence de réseaux de soutien plus ou moins puissants selon les milieux sociaux. Un des résultats des enquêtes en France est, en effet, de montrer que la nature des aides varie en fonction des milieux sociaux. Le volume de l'aide financière est en particulier très différent selon les milieux. Certaines études ont montré une tendance au repli sur soi en cas de situation de précarité, ce qui remet en cause l'idée que les milieux défavorisés sont prêts et surtout capables de prendre en charge les plus vulnérables socialement. Si les solidarités familiales sont un facteur de réduction des inégalités entre les générations (du fait notamment de l'importance des transferts financiers descendants), elles ont en revanche tendance à accentuer les inégalités à l'intérieur d'une même génération, entre les différents groupes de familles<sup>15</sup>.

Malgré ce résultat, le discours politique s'est appuyé sur le regain des études sur la parenté pour afficher un discours plus positif sur la famille. Il convient de souligner la contemporanéité de ce discours optimiste avec celui, pessimiste, concernant l'état des finances publiques et les limites de l'État providence dans sa capacité à prendre en charge les problèmes sociaux. Il est raisonnable de penser que cette contemporanéité n'est pas le produit du hasard : la crise économique durable incite à faire davantage appel à la famille pour compenser les échecs du marché et de l'État, dans une logique qui se révèle parfois essentiellement comptable (épargner les finances publiques). Ce discours positif sur la famille rencontre de profonds échos au sein de la population. Dans les années 1980 et 1990, se sont également multipliés les sondages<sup>16</sup> relatifs à la famille. L'émergence de la thématique des solidarités familiales dans le discours politique s'est accompagnée du témoignage selon lequel la famille conserve une

<sup>14</sup> En France, les études de Claudine Attias-Donfut, directrice de recherche à la Caisse nationale d'assurance vieillesse et chercheur associé au Centre d'études transdisciplinaire sociologie, anthropologie et histoire (CETSAH), sur la question des échanges intergénérationnels, sont emblématiques de ce mouvement de « redécouverte » de la solidarité à l'intérieur de la famille. Elle est notamment l'auteur de l'ouvrage *Les solidarités entre générations, vieillesse, familles*. Nathan, 1995.

<sup>15</sup> Solidarité Santé, Études statistiques, n° 2 et 3, *Politiques familiales et redistribution*, ministère de l'Emploi et de la solidarité, La Documentation française, avril-septembre 1998. Économie et statistique, n° 373, *L'entraide familiale* ; 2004

<sup>16</sup> Pour un exemple de sondage sur la famille : IPSOS, délégation interministérielle à la famille, *Les Français et les solidarités familiales et intergénérationnelles*, 12 avril 2006.

valeur très positive auprès de la population, contrairement à d'autres institutions. Certaines personnes déclarent même qu'elle est devenue une sorte de refuge face à la montée de la précarité et à la fin des croyances collectives.

## **2. Les incertitudes de l'action publique**

La redécouverte de la famille et la réactivation des liens de solidarité intergénérationnelle vont paradoxalement de pair avec des incertitudes de plus en plus grandes sur la politique à mener à l'égard de la famille et sur la place de la famille dans l'ensemble des solidarités sociales. Une plus grande sélectivité des aides en direction des familles se juxtapose à la logique d'universalité des prestations qui était le modèle originel. Cette tendance dépasse les clivages idéologiques. Ces derniers se manifestent désormais plus dans les discours que dans l'action. Plus profondément, c'est la normativité à l'égard de la famille qui est en question. Cet affaiblissement du droit civil, qui n'est pas récent, va de pair avec un puissant développement du droit social. L'obligation alimentaire est au point de rencontre entre le droit civil et le droit social. Son application est tiraillée entre logique d'égalité d'un côté (la règle de droit civil s'applique à tous de la même manière) et logique d'équité de l'autre (le droit social est bâti sur une logique de compensation et d'évaluation différentielle des besoins).

Les transformations de la famille induisent nécessairement un certain nombre de questions concernant l'obligation alimentaire. Tout d'abord, la question de l'adaptation du droit aux nouvelles configurations familiales. Ensuite et surtout, la question de la solidarité familiale dans son articulation avec la solidarité collective, qu'il s'agisse de la Sécurité sociale ou de l'aide sociale. Quelle place accorder aux solidarités familiales face à l'émergence des nouvelles figures du besoin ?

## **III - L'OBLIGATION ALIMENTAIRE EN REGARD DES NOUVEAUX BESOINS**

L'examen du contentieux relatif à l'obligation alimentaire fait surgir trois types de configuration dans lesquelles le droit civil permet de faire appel à la solidarité familiale pour répondre à une situation de besoin.

- les jeunes qui sont engagés dans des études longues ou qui peinent à s'insérer sur le marché du travail ;
- les personnes âgées;
- les familles monoparentales.

## A - LES JEUNES ADULTES

L'obligation d'entretien renvoie à la responsabilité des parents vis-à-vis des enfants qu'ils ont mis au monde. Elle est traditionnellement conçue comme naturelle et s'exerçant de manière spontanée, sans avoir besoin des prescriptions de la loi. Néanmoins, historiquement, la prise en charge par l'État des enfants abandonnés et laissés sans soins est à l'origine de la construction d'un des piliers majeurs de la protection sociale : l'aide sociale à l'enfance. C'est dire qu'un État soucieux de son développement ne peut rester indifférent à la manière dont les enfants sont pris en charge et éduqués. L'existence et la mise en œuvre concrète de l'obligation d'entretien témoignent aujourd'hui encore de la vigueur de l'idée selon laquelle il revient prioritairement aux parents de pourvoir, matériellement et moralement, à l'éducation des enfants. La nouveauté, c'est que les juges font depuis quelques décennies application de cette obligation au-delà de la majorité de l'enfant<sup>17</sup>, notamment lorsqu'il s'agit du financement des études<sup>18</sup>. En revanche, même si l'enfant majeur se trouve dans le besoin, parce qu'il est en recherche d'emploi ou qu'il n'a pas les capacités physiques de travailler, l'obligation d'entretien ne joue plus et c'est alors l'obligation alimentaire qui prend en principe le relais. Cependant, les circonstances de nature à justifier la continuation du devoir d'entretien sont entendues plutôt largement, ce qui recule d'autant le passage de l'obligation d'entretien à l'obligation alimentaire pure et simple. L'appel renforcé à la solidarité familiale vis-à-vis des jeunes adultes doit beaucoup à une situation inédite de défaut d'autonomie prolongée. Celui-ci s'explique tantôt par la poursuite d'études longues et coûteuses tantôt par une situation précaire sur le marché du travail.

**1. La situation des jeunes adultes**

La France, à l'instar d'autres pays européens (comme l'Espagne et l'Italie), connaît une dégradation relative de la situation des jeunes adultes par rapport aux générations qui les ont précédés : difficulté d'accès à l'emploi (chômage, emplois précaires), salaires d'embauche faibles, dévalorisation des diplômes. Les moins de trente ans constituent une proportion croissante des ménages pauvres, quel que soit l'indicateur retenu (monétaire ou de conditions de vie). Ce qui caractérise surtout les jeunes adultes par rapport à leurs aînés, c'est la prolongation d'une situation de dépendance économique bien après l'âge légal de la majorité.

---

<sup>17</sup> Pour mémoire, l'aide sociale à l'enfance s'arrête à l'âge de 18 ans

<sup>18</sup> Cass.civ., 29 mai 1963.

Dans ce contexte inédit, les aides des parents et des grands parents en direction de leurs enfants et petits-enfants se sont amplifiées<sup>19</sup>. Elles jouent un rôle important en particulier dans le financement des études mais aussi lorsque les jeunes ont du mal à s'insérer de manière stable sur le marché du travail.

De nombreuses enquêtes témoignent à la fois de l'importance des études dans la trajectoire sociale des individus et du caractère discriminant de la possibilité de soutien apporté par les parents dans la réussite des enfants. La prolongation de la durée des études met à rude épreuve la solidarité parentale. Le groupement d'intérêt public Campus France dont la mission est de promouvoir l'enseignement supérieur français a procédé au chiffrage du budget mensuel nécessaire à un étudiant résidant en France et qui n'est pas logé gratuitement : le total se monte à 1 132 euros, sans compter les frais d'inscription dans les établissements (de 130 à 700 euros par an pour une inscription à l'université avec des montants supérieurs dans les établissements privés). Cette somme doit être rapprochée du salaire mensuel net médian qui est de 1 528 euros par personne<sup>20</sup>. Or, le système des aides aux étudiants ne permet pas de compenser de manière équitable en fonction des revenus des parents le coût des études supérieures. Le système d'aides français est complexe (aucune loi d'ensemble n'en a fixé les principes), connaît des applications variables d'une académie à l'autre et se révèle inéquitable socialement (les aides en fonction du revenu des parents décrivent une courbe en U), pénalisant fortement les familles des classes moyennes à bas revenus (entre 1 300 et 3 000 euros)<sup>21</sup>.

La solidarité familiale est également mise à rude épreuve lorsque les enfants peinent à trouver une position stable sur le marché du travail. Dans ce cas, l'alternance de périodes d'emploi et de périodes de chômage plus ou moins longues retarde l'accès à un logement distinct et la constitution d'une famille (les non diplômés et non qualifiés se trouvant à cet égard dans la situation la plus délicate). Là encore, l'aide des parents se révèle décisive. Elle est matérielle (notamment fourniture d'un toit dans un contexte où l'accès à la propriété est

---

<sup>19</sup> Si les transferts publics ont connu une croissance considérable dans les années 1950 et encore plus dans les années 1970, l'augmentation la plus forte concerne les flux en direction des plus âgés (retraite et santé). Aujourd'hui, en pourcentage du PIB, les transferts en direction des personnes de plus de 60 ans (20 % de la population) s'élèvent à 19 % du PIB, les transferts à destination des moins de 60 ans (80 % de la population) à 17 % du PIB. À l'inverse, les transferts financiers privés descendants et les aides de toutes sortes des parents vers les enfants ont connu une forte croissance. « *Les flux financiers publics ont tendance à remonter les générations, les flux financiers privés à les descendre* ». Les masses financières en jeu n'ont cependant pas les mêmes ordres de grandeur. Les aides, donations et héritages ne représentent au total qu'un peu plus du quart des transferts publics aux plus de 60 ans, soit 5,5 % du PIB. André Masson *Une jeunesse difficile : portrait économique et social de la jeunesse française*, D. Cohen (éd.), 2007.

<sup>20</sup> INSEE, Déclaration automatisée des données sociales 2005, *Distribution des salaires nets annuels dans le secteur privé et le semi-public*

<sup>21</sup> *Les aides aux étudiants. Les conditions de vie des étudiants : comment relancer l'ascenseur social ?* Rapport de mission confiée en 2006 à M. Laurent Wauquiez, député de la Haute-Loire, par M. Dominique de Villepin.

impossible et la location onéreuse) mais aussi sociale : la famille est le lieu d'activation de réseaux précieux pour faciliter l'obtention d'un emploi.

Les éléments qui précèdent indiquent que même si elle donne peu fréquemment lieu à contentieux car elle est généralement consentie de façon spontanée, la solidarité des parents à l'égard des jeunes adultes joue un rôle majeur au-delà de toute prescription du droit. Elle possède un effet d'amortisseur social pour les jeunes les plus en difficulté et est déterminante, via notamment le financement des études, dans la trajectoire sociale des individus mais seulement si les parents ont les moyens.

## 2. La mise en œuvre contentieuse de la solidarité

L'ampleur prise par la solidarité familiale dans l'assistance aux jeunes adultes pose la question de leur autonomie et de leur accession à la vie d'adulte. La France est le pays où les jeunes adultes reçoivent le plus d'aides financières de la part de leurs parents<sup>22</sup>. L'action de l'État entérine plutôt cette dépendance : faiblesse des bourses, intervention du Revenu minimum d'insertion (RMI) seulement à partir de 25 ans<sup>23</sup>. La politique familiale n'est pas non plus orientée vers l'émancipation des jeunes. C'est la famille qui est aidée pour les enfants, non le jeune lui-même<sup>24</sup>. Ainsi, entre 1990 et 2000, l'âge limite ouvrant droit aux prestations familiales a été allongé de 17 à 19 ans, à 20 ans pour les jeunes inactifs et 21 ans pour le complément familial et les aides au logement. De même, les jeunes adultes peuvent être considérés à charge dans le calcul du quotient familial jusqu'à 21 ans, 25 ans pour les étudiants. Il apparaît de manière générale que cette situation de dépendance peut être mal vécue par les jeunes qui cherchent à s'en affranchir en acquérant un statut professionnel stable et un logement autonome.

La mise en œuvre contentieuse de l'obligation d'entretien n'est pas séparable du contexte général de dépendance qui caractérise les jeunes adultes. Elle prend place ponctuellement dans une situation de conflit qui rend nécessaire l'activation du droit, là où règnent d'ordinaire les transactions privées dans un climat plus ou moins serein. La décision d'octroi de la pension contraint la

<sup>22</sup> Cécile Van de Velde, *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, thèse de doctorat, sous la direction de Serge Paugam, soutenue le 13 décembre 2004 à l'Institut d'Études Politiques de Paris (terrain d'études portant sur le Danemark, la Grande-Bretagne, l'Espagne et la France).

<sup>23</sup> En matière d'aide sociale aux jeunes en difficulté, il existe le Fonds d'aide aux jeunes qui est financé depuis 2005 par le Conseil général qui décide aussi du montant de ce financement. Ce fonds est destiné à fournir une aide d'urgence et des secours temporaires aux jeunes en difficulté de 18 à 25 ans. Ces aides n'ont pas de caractère subsidiaire. Pour les aides sociales au logement, distribuées par les CAF, le versement d'une aide personnelle directement au jeune fait perdre à ses parents le bénéfice des allocations familiales.

<sup>24</sup> *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans*, Avis du Conseil économique et social, présenté par M. Hubert Brin au nom de la section des affaires sociales, mars 2001. Cet avis souligne les retards dans l'émancipation des jeunes et préconise de mettre en place un « double mécanisme de ressources qui manifeste, avec la même force l'engagement de la collectivité mais aussi l'engagement du jeune sur son propre avenir ».

famille réticente mais l'épreuve du procès compromet presque toujours le maintien du lien familial. Vis-à-vis des intérêts matériels de l'enfant, en revanche, l'obligation d'entretien joue un rôle indéniable de protection : elle empêche que la situation de dépendance objective des jeunes ne se traduise, à l'occasion d'un conflit, par la menace crédible de couper les vivres et le financement des études, avec des effets durables sur la trajectoire future. Pour les parents, étant donné la faiblesse des aides consenties pour faire face aux coûts des études supérieures, la mise en œuvre du droit peut aboutir à un effet disqualifiant. La pension versée tient en effet compte des ressources parentales et du caractère crédible des projets d'études. Il est possible que la mise en regard de ces deux éléments aboutisse à la conclusion que les parents n'ont pas les moyens de financer des études à la hauteur des ambitions légitimes de leurs enfants. Dans ce cas, le passage par le juge est particulièrement douloureux. En effet, il met en évidence non seulement la détérioration du lien familial mais encore l'incapacité de certains parents à répondre à des exigences qui sont autant celles de leurs enfants que du marché du travail : faire des études suffisantes pour obtenir des diplômes valorisés qui donnent accès à un emploi stable et à un statut social reconnu. Dans ce cas, le procès a pour effet symbolique de désigner comme « mauvais parents » des parents qui n'ont simplement pas les moyens financiers de faire face aux exigences élevées de qualification requise sur le marché du travail.

L'obligation d'entretien, et, en toile de fond, la dépendance des jeunes adultes, révèlent en creux les difficultés du passage à l'âge adulte et les retards subis dans l'émancipation vis-à-vis du milieu familial. Cette situation est source d'inégalité car les familles n'offrent évidemment pas toutes ni le même niveau de solidarité ni les mêmes capacités contributives. Le droit protège certes les enfants contre les formes extrêmes de délaissement ou de conflits familiaux mais le versement de la pension est impropre à restaurer un lien que le conflit a distendu. Le passage par le juge revêt dans ce cas les apparences d'une lutte dont la famille elle-même sort perdante, quelle que soit l'issue du procès. En outre, en rabattant sur les familles les exigences financières relatives à la poursuite d'études longues ou l'aide requise en raison d'une position précaire sur le marché du travail, la situation actuelle, en même temps qu'elle met au jour l'ampleur de la solidarité familiale, fragilise les familles, prenant le risque de multiplier en leur sein les occasions de conflit et de déchirements.

## B - LES PERSONNES ÂGÉES

### 1. Le vieillissement n'est plus seulement une histoire de famille

L'allongement de la durée de vie et le vieillissement de la population, entendu comme la progression de la proportion des plus âgés dans la population totale, est en grande partie à l'origine de l'intérêt renouvelé des responsables politiques pour la question des solidarités familiales.

En 1983 a eu lieu un colloque intitulé « Recherche et Familles », sous l'égide du Président de la République François Mitterrand. En introduction, ce dernier évoquait comme objet de réflexion prioritaire la question des relations entre les générations et de la dépendance des personnes âgées. Ce thème a ensuite pris une place importante dans le débat public, sous-tendu par de nombreux travaux de chercheurs et grâce à la participation d'organismes comme la Fondation nationale de gérontologie, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou la Mission de recherche du ministère des Affaires sociales (MIRE). Au début des années 1990, la place de la famille est reconnue comme majeure dans la prise en charge de la dépendance. Ce constat s'accompagne d'études sur le coût de la dépendance, sur l'impact de la prise en charge familiale sur les aidants familiaux, sur le partage sexué des rôles au sein de la famille ainsi que sur des comparaisons internationales des politiques publiques dans le domaine de la dépendance. L'intérêt conjoint des responsables politiques et des chercheurs pour les conséquences économiques et sociales du vieillissement de la population a débouché sur la mise en place, lente et progressive, par strates successives, d'une politique publique de prise en charge de la dépendance<sup>25</sup>. Celle-ci, dans ses objectifs et ses modalités, fait encore l'objet d'âpres débats mais il est indéniable qu'une prise en charge collective de la dépendance des personnes âgées existe désormais. Cela va de pair avec le fait que la dépendance et l'épreuve qu'elle représente pour la solidarité familiale est désormais présente dans le débat public.

## **2. Entre solidarité familiale et équité sociale**

Dans ce contexte général positif, l'application de l'obligation alimentaire au domaine de l'hébergement des personnes âgées témoigne de certaines zones d'ombres et d'incohérences qui continuent à marquer le développement de la politique publique concernée.

L'examen du contentieux relatif à l'obligation alimentaire a montré que les cas de recours directs pour demande d'aliments entre parents et alliés sont extrêmement minoritaires dans l'ensemble du contentieux de l'obligation alimentaire. En réalité, c'est le financement du coût de l'hébergement en établissement sanitaire ou social qui constitue actuellement le domaine d'application de l'obligation alimentaire. C'est alors toujours le droit civil qui trouve à s'appliquer mais en tant qu'il conditionne le droit social.

En effet, à la différence de l'accès à l'aide sociale aux personnes handicapées, celui à l'aide sociale des personnes âgées est subordonné à la mise en œuvre de l'obligation alimentaire : si une personne âgée n'a pas les moyens de financer son hébergement, les départements n'accordent le bénéfice de l'aide

---

<sup>25</sup> Les étapes de la construction de cette politique publique sont désormais bien connues. Elles sont détaillées dans le rapport public de la Cour des comptes *Les personnes âgées dépendantes*, novembre 2005.

sociale que si le conjoint ou les obligés alimentaires de l'article 206 du Code civil (enfants, petits-enfants, alliés, bru et gendre, même veufs s'il existe au moins un enfant vivant né du mariage) n'ont eux-mêmes pas les moyens de pourvoir à ce financement (article L.132-6 du code de l'action sociale et des familles). Le code de l'action sociale et des familles et le code de la santé publique (article L.6145-11) disposent, que les obligés alimentaires peuvent être appelés en remboursement des sommes engagés à l'occasion de l'hébergement d'un parent.

Il en résulte que l'entrée en établissement d'une personne âgée se traduit presque systématiquement par un appel à la solidarité familiale, compte tenu du niveau moyen des pensions de retraite des personnes hébergées comparé aux montants des frais d'hébergement<sup>26</sup>. L'instruction des dossiers d'aide sociale à l'hébergement s'effectue dans les conditions réglementaires fixées par l'arrêté du 19 juillet 1961. Le dossier de demande est constitué à l'aide d'imprimés et adressé à tous les enfants identifiés à partir du livret de famille du demandeur. Il comporte un questionnaire détaillé relatif aux moyens des parents de la personne placée. Conformément à la législation, il est demandé aux débiteurs potentiels d'indiquer l'aide qu'ils estiment pouvoir supporter.

Le montant en moyenne élevé des frais d'hébergement en établissement est en partie le reflet des progrès importants réalisés dans la prise en charge des personnes âgées. Les normes de qualité, l'exigence des personnes elles-mêmes conduisent à l'augmentation des coûts d'hébergement. Cette augmentation ne constitue pas un problème en soi. En revanche, l'assimilation de ces coûts à une dette d'aliments est problématique. L'obligation alimentaire, comme son nom l'indique, ne porte à l'origine que sur les moyens de subsistance de la personne dans le besoin et la satisfaction de ces besoins doit être mise en regard des moyens dont disposent les débiteurs (principe de proportionnalité). L'application de ce principe aux frais d'hébergement ne va pas de soi. Ceux-ci n'ont qu'un lointain rapport avec la satisfaction de besoins relatifs à la subsistance : pour mémoire, les frais d'hébergement dans un établissement comprennent le gîte et le couvert, les frais relatifs à l'animation et à l'amortissement des biens mobiliers et immobiliers. Il en résulte que le montant des frais d'hébergement est généralement hors de portée des revenus moyens des actifs qui doivent par ailleurs assumer des charges multiples, elles-mêmes croissantes : logement, éducation des enfants... La question se pose donc de savoir si les frais

---

<sup>26</sup> Il n'existe pas d'évaluation de la part de solidarité familiale qui s'exerce spontanément au sein des familles lors de l'entrée en établissement d'une personne âgée qui n'a pas les moyens de faire face aux frais relatifs à son hébergement. Il faut cependant supposer que celle-ci est non négligeable, non seulement pour des raisons éthiques mais aussi parce que le recours à l'aide sociale et au juge peut être vécu comme un échec. Le recours sur succession qui entre en jeu lors de la demande d'aide sociale est aussi une raison qui explique la préférence pour une entente privée au sein de la famille plutôt qu'un recours à la solidarité collective. Il faut ajouter que les maisons de retraite peuvent passer une convention avec les proches de la personne hébergée pour assurer le financement de cet accueil, créant ainsi une obligation contractuelle indépendante de l'obligation alimentaire.

d'hébergement doivent continuer à entrer en totalité dans le champ de l'obligation alimentaire.

Lorsqu'une personne âgée ne peut faire face aux frais d'hébergement en établissement et que son état de santé ne lui permet plus de rester à domicile, elle sollicite une aide de la collectivité : l'aide sociale à l'hébergement a été conçue pour aider les personnes ayant de faibles ressources à bénéficier de l'accueil en établissement, qu'elles soient ou non en perte d'autonomie. Cette aide est versée par les départements, soumise à conditions de ressources et à l'obligation alimentaire. De plus, lorsque l'aide sociale est attribuée, son montant est récupérable dans sa totalité sur les donations de la personne âgée ou sur le montant de sa succession. L'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) est également une prestation d'aide sociale destinée à solvabiliser les personnes âgées, c'est-à-dire à leur permettre de faire face aux dépenses élevées qu'occasionne leur perte d'autonomie. L'APA, variable en fonction des ressources, n'est pourtant pas soumise à obligation alimentaire et n'est pas non plus récupérable sur donations ou succession. Ces deux éléments ont été présentés, à juste titre, comme des éléments positifs du passage de la Prestation spécifique dépendance (PSD) à l'APA : l'obligation alimentaire et le recours sur succession constituaient des freins à la demande de PSD et particulièrement à l'entrée en établissement. Ces arguments ont abouti à modifier le régime de la PSD qui est aujourd'hui devenu l'APA et dont le nombre de bénéficiaires a fortement augmenté. Le problème de la renonciation à l'aide et à l'entrée en établissement se pose aujourd'hui pour les personnes qui, malgré l'APA, ne peuvent faire face aux frais d'hébergements ou pour celles qui ne sont pas dépendantes mais qui doivent entrer en établissement, notamment en raison d'un isolement géographique : elles préfèrent alors y renoncer plutôt que de voir leurs enfants être appelés à contribution ou le montant de l'aide récupéré sur leur succession. Paradoxalement, ce débat sur le caractère récupérable de l'aide sociale à l'hébergement est régulièrement passé sous silence tandis que les acteurs du champ de la dépendance ont su se mobiliser efficacement contre le recours sur succession dans le cas de l'APA, en évoquant, notamment le risque que des personnes renoncent à l'aide pour préserver leur patrimoine<sup>27</sup>.

Il est à cet égard intéressant d'observer que la mise en œuvre de l'obligation alimentaire vis-à-vis de parents touchés par la dépendance est souvent mal vécue par les enfants (et *a fortiori* les petits-enfants). Ces derniers sont surpris d'être appelés à contribution dans un domaine (la prise en charge des personnes âgées) où ils savent qu'il existe une politique publique qui a fait des

---

<sup>27</sup> L'intense débat sur la pertinence et les risques du recours sur succession a eu lieu lors du passage de la loi sur la PSD à celle sur l'APA mais aussi récemment, lors du dépôt de l'amendement sénatorial à la loi de finances 2008 qui prévoyait un recours sur succession au titre de l'APA pour les successions excédant 100 000 euros. Pour mémoire, le rapport d'information du Sénat *Successions et donations, des mutations nécessaires*, 2002-2003, indique que le patrimoine médian transmis est de 55 325 euros. À noter que dans le cas de l'aide sociale à l'hébergement toutes les successions sont soumises à récupération, quel que soit leur montant.

progrès. Cette relative perte de légitimité de la solidarité familiale en matière de dépendance ne signifie pas pour autant que les enfants ne sont plus prêts à aider leur parent dans le besoin : ils le font de manière importante et spontanée. Lorsque les relations à l'intérieur de la famille sont bonnes. Les progrès en matière de prise en charge collective de la dépendance rendent cependant de plus en plus difficile d'accepter le fait d'assumer, sans aide de la collectivité, des frais d'hébergement dont le montant peut dépasser largement les capacités contributives de certaines familles.

### C - LES FAMILLES MONOPARENTALES

La famille monoparentale est une figure classique des chercheurs et des théoriciens en matière d'aide sociale. Pendant longtemps, les veuves et les « filles-mères » ont représenté l'essentiel des familles monoparentales. Aujourd'hui, la grande majorité d'entre elles (trois sur quatre) sont issues d'un divorce ou d'une séparation. La question majeure qui se pose est donc la suivante : qui, après la séparation des parents, doit prendre soin, dans quelle mesure et sous quelle forme de l'entretien des enfants ? Depuis toujours, du côté des pouvoirs publics, la réponse à cette question oscille entre volonté de responsabilisation du parent qui n'a pas la garde et nécessité de venir en aide aux familles monoparentales en situation de précarité économique et sociale.

En droit français, l'obligation d'entretien des enfants perdure en cas de séparation du couple, qu'il ait été marié ou non. Au-delà de la fragilité du lien conjugal, la loi instaure donc une solidarité fondée sur la filiation. La raison d'être de cette obligation est double : elle doit favoriser le maintien du lien avec le parent qui n'a pas la garde de l'enfant et elle doit aussi permettre que les conditions d'existence de l'enfant correspondent aux capacités contributives de ses deux parents.

#### 1. La pension alimentaire, version minimale de la coparentalité ?

Dans la loi sur le divorce, le législateur est passé de l'affirmation d'un principe de garde exclusive de l'enfant à l'un des deux parents à un principe de coparentalité maintenue après le divorce<sup>28</sup>. Cela signifie que la société considère qu'il existe une contrepartie au choix du couple : l'obligation pour chacun des deux parents de continuer à assumer sa responsabilité à l'égard de l'enfant. L'obligation d'entretien se traduit, si nécessaire, par la fixation judiciaire d'une pension que le parent qui n'a pas la charge principale de l'enfant doit verser à son ex-conjoint. L'obligation d'entretien empêche donc, en théorie, un parent de s'exonérer de toute responsabilité vis-à-vis de son enfant en cas de séparation. À cet égard, elle doit bien évidemment être maintenue. Cependant, les études sociologiques montrent que le seul versement d'une somme d'argent est impropre à maintenir ou à créer du lien entre un parent et son enfant. Le passage

---

<sup>28</sup> La loi du 8 janvier 1993 a posé le principe de l'exercice en commun de l'autorité parentale après un divorce (article 287 du Code civil).

du don à l'équivalent monétaire est plutôt le signe d'une crise du lien qu'un moyen de le réactiver ou de le maintenir. Le versement de la pension est, de plus, source de conflit entre les ex-conjoints et le fait qu'elle soit naturellement versée au parent et non directement à l'enfant lorsqu'il est mineur aggrave les tensions<sup>29</sup>. Pour résoudre une partie de cette conflictualité, une plus grande transparence pourrait être introduite dans la fixation des pensions, afin que les parents en acceptent plus facilement le montant. Il faut également noter qu'en l'absence de barème relatif à la fixation du montant des pensions, il existe de grandes variations dans les évaluations faites par les différents juges sur le territoire. Cette variation n'est pas propice à l'acceptation par le débiteur de ce qui est mis à sa charge.

Le maintien de cette obligation de pension doit aller de pair avec l'approfondissement d'une coparentalité sous une forme non monétarisée (partage de l'hébergement, sévérité à l'égard des parents qui n'exercent par leur devoir de garde, droit des deux parents à l'information scolaire, possibilités des deux parents de prétendre à un logement social...).

## 2. Monoparentalité et vulnérabilité

La très grande majorité des familles monoparentales est, aujourd'hui encore, constituée de mères qui vivent seules avec un ou plusieurs enfants (2,4 millions d'enfants vivent avec un seul des parents)<sup>30</sup>.

La population des familles monoparentales est hétérogène et certaines mères qui élèvent seules leurs enfants ne sont pas en situation de précarité. La notion même de monoparentalité est ambiguë et son emploi ne se justifie, après une séparation, que lorsqu'un des parents n'a plus aucun contact avec l'enfant et n'assume pas son devoir d'entretien. Il faut donc distinguer les familles réellement monoparentales de celles qui sont « biparentales », c'est-à-dire celles où les deux parents ne forment plus un couple mais continuent d'assumer ensemble l'éducation de l'enfant (coparentalité).

Toutes les études sur le divorce et la séparation soulignent le poids de l'appartenance sociale dans la capacité de maintenir le lien de l'enfant à ses deux parents après une rupture du couple, et les pensions alimentaires sont d'autant moins bien payées qu'elles sont faibles en montant. Les familles monoparentales qui sont réellement des familles à un seul parent sont particulièrement nombreuses dans les catégories de la population les plus défavorisées<sup>31</sup>. Il existe donc, selon les milieux sociaux, des différences fortes dans le respect de l'obligation d'entretien, elle-même prolongation d'une solidarité familiale plus

<sup>29</sup> Pour certains analystes, le fait que la pension soit versée à l'ex-conjoint peut donner l'impression au débiteur qu'il s'agit d'une forme de devoir de secours qui se prolonge alors que le divorce le fait disparaître.

<sup>30</sup> Dans la très grande majorité des cas, la résidence habituelle de l'enfant est fixée chez la mère et les pères sont plus nombreux à refonder une famille après une séparation.

<sup>31</sup> Irène Théry, *Couple, filiation, parenté. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*. Odile Jacob, La Documentation française, 1998.

ou moins vivace après la rupture du couple. Il n'existe pas d'évaluation précise des cas de non-paiement de pensions alimentaires mais les juristes estiment entre 20 % et 40 % le nombre de pensions alimentaires non versées. Les études montrent que 23 % des débiteurs qui ont un emploi stable et des revenus réguliers ne versent pas la pension tandis qu'ils sont 75 % à ne rien payer lorsqu'ils sont au chômage ou inactifs. Le contentieux sur le recouvrement des pensions s'ancre donc en majorité dans des situations de précarité pour les deux ex-conjoints<sup>32</sup>.

L'ensemble de ces éléments indique que la solidarité intrafamiliale dans l'entretien des enfants après un divorce ne suffit pas à protéger un nombre croissant de familles monoparentales de l'entrée dans la précarité. Le caractère inégalitaire de la solidarité familiale est ici mis au jour : les familles ne sont pas égales dans leur capacité à protéger les enfants d'une chute de leur niveau de vie et d'une rupture du lien avec l'un des parents lorsque le couple choisit de se séparer. Un rapport du Centres d'études pour l'emploi en date du 19 juillet 2007 établit que les familles monoparentales sont de plus en plus exposées à la pauvreté. Certaines d'entre elles présentent un « cumul de vulnérabilités » et de manière globale, elles ont un niveau de vie inférieur de 25 % à celui de l'ensemble des ménages<sup>33</sup>. Irène Théry souligne : « *Le coût social et humain du divorce est sans doute le plus inégalement partagé des problèmes induits par les transformations du lien familial* »<sup>34</sup>.

### 3. Obligation d'entretien et prestations familiales

L'introduction de l'obligation alimentaire dans l'aide apportée par les caisses d'allocations familiales aux parents isolés participe de l'idée selon laquelle la solidarité collective ne doit intervenir qu'en second lieu par rapport à la solidarité familiale. Celle-là ne saurait décourager celle-ci et inciter les parents à se décharger sur la collectivité des devoirs qui leur incombent. C'est la raison pour laquelle les pensions alimentaires ont fait leur entrée dans l'univers des caisses d'allocation familiales.

Le caractère assurantiel de la Sécurité sociale exclut en principe que le versement d'une prestation puisse être lié aux créances alimentaires dont sont titulaires les demandeurs. Il existe deux exceptions dans le champ des prestations familiales : l'Allocation de soutien familial (ASF) créée par la loi du 22 décembre 1984<sup>35</sup> et l'Allocation aux parents isolés (API) créée par la loi du 9 juillet 1976<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> R. Le Bohec, *L'intervention des caisses d'allocation familiales pour le recouvrement des pensions alimentaires impayées*, Droit social, n° 5, 1996, p. 516.

<sup>33</sup> Anne Feydoux, Marie-Thérèse Letablier, *Les familles monoparentales en France*, rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi, juillet 2007.

<sup>34</sup> Irène Théry, op. cit. p. 80.

<sup>35</sup> Loi 84-1171 relative à l'intervention des organismes débiteurs des prestations familiales pour le recouvrement des créances impayées.

<sup>36</sup> Loi 76-617 portant diverses mesures de protection sociale de la famille.

Dans le cas de l'ASF, l'accès à la prestation est subordonné à l'action en justice du demandeur pour la fixation de la pension alimentaire. L'ASF est versée si la pension alimentaire est fixée par le juge mais non versée par le débiteur. En cas de refus d'agir en justice, l'accès à l'ASF est refusé. Lorsque la prestation est accordée, la caisse d'allocation familiale est subrogée dans les droits du créancier, à concurrence du montant de la prestation versée à titre d'avance (on parle alors d'« ASF recouvrable »). Lorsque le débiteur s'acquitte partiellement de son obligation, une allocation différentielle est accordée. Il existe aussi des cas où le débiteur de la pension alimentaire est jugé « *hors d'état de faire face à ses obligations* »<sup>37</sup>. L'ASF est alors versée à titre définitif (« *ASF dite non recouvrable* »), comme une simple prestation, comme lorsque le parent est inconnu ou bien décédé. L'ASF est en réalité, sauf cas particuliers, destinée à permettre aux parents isolés de faire face à leur situation en attendant le versement de la pension à laquelle ils ont droit<sup>38</sup>. Le mécanisme s'apparente ainsi à une aide au recouvrement de la pension alimentaire<sup>39</sup>.

L'API s'apparente davantage à une forme d'aide sociale qu'à une prestation sociale bien qu'elle figure dans le code de la Sécurité sociale. Elle est en effet versée sous condition d'isolement mais aussi sous condition de ressources<sup>40</sup>. Dans le calcul des ressources, la pension alimentaire ou l'ASF sont prises en considération. Le montant de la prestation se calcule par la différence entre le montant garanti de l'API et la totalité des ressources du parent isolé. Si le demandeur indique ne percevoir aucune pension alimentaire, la caisse d'allocations familiales l'invite, à l'appui de sa demande d'API, à remplir un dossier de demande ASF et ce faisant, il s'engage à exercer un recours contre son ex-conjoint pour fixation de la pension alimentaire. S'il refuse d'engager cette action, certaines caisses réduisent le montant de l'API du montant de l'ASF ou ne versent plus du tout l'API (les pratiques et les moyens de contrôle sont variables selon les caisses). Le versement de l'API donne le droit à la caisse d'allocations familiales de poursuivre le parent débiteur d'aliments en remboursement de l'avance faite au titre de l'API (subrogation) mais une analyse des pratiques des caisses a révélé que ce type d'action n'est que très rarement mis en œuvre.

<sup>37</sup> La qualité de « hors d'état » vise l'insolvabilité pour cause d'incarcération, de vagabondage, de maladie ou d'invalidité non indemnisée, de minorité ou de débilité du parent. Elle vise aussi les cas de déchéance de l'autorité parentale pour sévices sur l'enfant.

<sup>38</sup> Le montant de l'ASF n'est cependant pas très élevé au regard de cet objectif : 83,76 euros par mois et par enfant.

<sup>39</sup> Le créancier d'une pension alimentaire peut d'ailleurs bénéficier de l'aide au recouvrement par la CAF si une pension alimentaire a été préalablement fixée en justice, si le débiteur est défaillant et en cas de présence d'un enfant mineur et même si le demandeur ne remplit pas les conditions pour bénéficier de l'ASF (condition d'isolement).

<sup>40</sup> La moyenne des ressources mensuelles des 3 derniers mois doit être inférieure à 561,19 euros pour une femme enceinte, cette somme est majorée de 187,06 euros par enfant à charge. L'API est une allocation différentielle et son montant ne peut dépasser 561,18 euros par mois pour une femme enceinte et 748,24 euros pour un enfant à charge, plus 187,06 euros par enfant supplémentaire.

Certaines études ont montré que la nécessité de s'engager à demander au juge de fixer le montant d'une pension alimentaire pour l'accès à l'ASF, et indirectement à l'API, constitue un obstacle au recours à l'aide des caisses<sup>41</sup>. En effet, quand la séparation a été conflictuelle, la volonté du parent qui a la garde de l'enfant est souvent de ne plus avoir de contacts avec son ex-conjoint et d'être autonome par rapport à lui. Dans le cas où la séparation a été moins conflictuelle, la priorité est en revanche de conserver un équilibre et une entente à l'amiable plutôt que de risquer une détérioration des rapports en cas de recours au juge. Finalement, seules les situations conflictuelles mais dans lesquelles le demandeur ne peut pas renoncer à l'aide matérielle apportée par la pension alimentaire, sont susceptibles de déboucher sur une demande de prestation. Compte tenu du fait que les situations de séparation conflictuelle sont en moyenne davantage le lot des populations défavorisées socialement, ce mécanisme aboutit à ce que les procédures extrêmement lourdes de recouvrement des pensions ne sont en réalité mises en œuvre que majoritairement à l'égard de personnes qui n'ont pas les moyens de payer et souvent sans que l'intérêt de l'enfant ne soit pris en considération. Ceci pourrait d'ailleurs expliquer le faible taux de recouvrement des pensions par les caisses<sup>42</sup>. Pour les familles monoparentales dans le besoin qui sollicitent une prestation sociale et qui se voient renvoyées à la solidarité familiale, elle-même défailante pour des raisons de précarité économique, le maintien de l'obligation alimentaire renvoie à la volonté de pérenniser une règle au-delà de son ineffectivité partielle, pour des raisons d'ordre symbolique.

D'autres éléments sont à prendre en compte, plus particulièrement la volonté de rationalisation budgétaire.

Ainsi, la loi de finances pour 2007 a modifié l'article L.524-4 du code la Sécurité sociale afin de renforcer le caractère subsidiaire de l'API. Désormais, avant tout versement de l'API, les caisses d'allocations familiales demanderont aux créanciers de faire valoir leurs droits aux obligations alimentaires (devoir d'assistance entre époux, pensions alimentaires, prestation compensatoire). Trois cas de figure sont prévus :

- le demandeur est dispensé de faire valoir ses droits à l'obligation alimentaire : les Caisses d'allocations familiales (CAF) statuent sur cette demande de dispense ;
- le demandeur refuse d'engager les démarches nécessaires pour faire valoir ses droits à pension alimentaire : le montant de l'API est réduit d'un montant fixé par la CAF au plus égal au montant de l'ASF ;

---

<sup>41</sup> Luc-Henri Choquet, « RMI et API, de l'illustration des dispositifs à leur contextualisation » in *Obligation alimentaire et solidarités familiales*, L.G.D.J., 2000.

<sup>42</sup> Pour 1 milliard d'euros d'ASF versé chaque année, 35 millions d'euros sont recouvrés par les caisses.

- les obligés alimentaires refusent de verser la pension : les caisses retrouvent leur possibilité d'exercer des recours subrogatoires à leur encontre.

La commission des finances du Sénat a estimé, pour seule motivation du texte, que ce nouveau dispositif permettrait à l'État de réaliser une économie de 131 millions d'euros<sup>43</sup>.

#### **IV - DU DROIT CIVIL AU DROIT SOCIAL, ENTRE SOLIDARITÉ FAMILIALE ET PROTECTION SOCIALE**

L'introduction de l'obligation alimentaire dans les politiques sociales est aujourd'hui le principal vecteur de la solidarité familiale obligée, celle que l'on oppose à la solidarité spontanée qui s'exerce en dehors du droit. Mais l'application du droit civil au sein des mécanismes du droit social n'est pas sans soulever de nombreuses difficultés. Celles-ci sont aussi bien théoriques que pratiques. C'est en effet au cœur de la pratique quotidienne des conseils généraux dans le cadre de l'aide sociale, des caisses d'allocations familiales, des établissements de santé et d'hébergement des personnes âgées que se fait le partage entre recours à la famille et soutien de la collectivité et donc que se dessinent, de manière pragmatique, les contours de la subsidiarité ou de la solidarité.

##### **A - LES INFORTUNES DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ**

###### **1. Définition du principe de subsidiarité**

Dans le champ de l'obligation alimentaire, le principe de subsidiarité peut être défini comme une méthode permettant d'articuler deux types de solidarités qui coexistent : la solidarité familiale et celle mise en place par les pouvoirs publics dans le cadre d'une protection sociale organisée.

La loi française énonce que la dette alimentaire est première au regard de la dette sociale. Cette hiérarchie, qui ne va pas de soi, est clairement affirmée dans le cas de l'aide sociale. Ainsi, l'article L.132-6 du code de l'action sociale et des familles dispose : « *Les personnes tenues à l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du Code civil sont, à l'occasion de toute demande d'aide sociale, invitées à indiquer l'aide qu'elles peuvent allouer aux postulants et apporter, le cas échéant, la preuve de leur impossibilité de couvrir la totalité des frais* ». Pour toutes les prestations légales d'aide sociale, ce sont les commissions d'admission à l'aide sociale et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les présidents des conseils généraux, qui prennent la décision d'attribution et fixent la proportion de l'aide consentie par la collectivité, en évaluant le montant de la participation qu'ils estiment pouvoir être consentie par les personnes tenues à l'obligation alimentaire, étant entendu que cette participation ne peut être fixée

---

<sup>43</sup> Avis de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances 2007, mission « Solidarité et intégration », déposé le 23 novembre 2006.

de manière obligatoire et individuelle que par le juge judiciaire. Cette répartition des compétences entre juge administratif et judiciaire a été fixée par le tribunal des conflits dans un arrêt du 12 mai 1997.

Le principe de subsidiarité est un principe fondateur de l'aide sociale en France, héritière de l'assistance publique. Comme l'obligation alimentaire, l'aide sociale est attribuée en fonction d'une situation de besoin. Mais l'appréciation du besoin se fait en tenant compte des autres formes d'aides dont peut bénéficier la personne qui sollicite l'aide sociale. Ces dernières sont activées préalablement à l'aide sociale qui a donc un caractère subsidiaire<sup>44</sup>.

## 2. Les mécanismes de la subsidiarité

C'est en se fondant sur le principe de subsidiarité que le droit de la protection sociale autorise :

- le refus d'une prestation en raison d'une obligation alimentaire conçue comme première<sup>45</sup> ;
- des actions en paiement contre les obligés alimentaires des bénéficiaires des prestations. Ces actions en paiement sont réalisées au moyen de la subrogation (l'autorité publique a le pouvoir d'agir en lieu et place du créancier et dans son intérêt pour la fixation de la dette alimentaire et son paiement) ou, dans le cas des établissements publics de santé, de l'action directe en remboursement (l'établissement public agit pour son propre compte et dans son intérêt en récupération des sommes avancées, dans la limite de l'obligation alimentaire).

De nombreuses prestations d'aide sociale sont concernées par l'application du principe de subsidiarité : prise en charge des enfants par le service de l'aide sociale à l'enfance, RMI, hébergement des personnes âgées.

L'aide sociale n'est pas le seul champ de la protection sociale concernée par la subsidiarité. La loi a mis en place des recours contre les obligés alimentaires également dans le champ de la Sécurité sociale : c'est le cas pour

---

<sup>44</sup> La mise en jeu de la solidarité familiale dans le cadre de l'aide sociale est très variable selon les pays au sein de l'Union européenne. Il n'existe pas d'étude complète qui permette de faire le point sur l'ensemble des prestations d'aide sociale grâce à un examen au cas par cas. Néanmoins, il est possible de distinguer très schématiquement deux groupes de pays : les pays du sud de l'Europe (Espagne, Italie, Portugal) pour lesquels la solidarité familiale est fortement sollicitée et les pays du Nord (Danemark, Suède, Royaume-Uni) pour lesquels l'aide sociale est individuelle et fondée sur la prise en compte des ressources de la personne qui sollicite l'aide, à l'exclusion de celles des membres de sa famille. La France et l'Allemagne se situent dans une position intermédiaire. Ce constat illustre le fait que l'articulation entre solidarité familiale et aide de la collectivité correspond à un choix qui évolue dans l'espace, selon des configurations originales propres à chaque pays. Ces configurations sont déterminées non seulement par les conceptions de la famille mais aussi par celles de l'aide sociale.

<sup>45</sup> Il faut noter cependant qu'il a été jugé par le Conseil d'État que le refus d'aide sociale sous prétexte que les obligés alimentaires ne se prêtent pas à l'enquête est fautif car le président du Conseil général pouvait contraindre les obligés alimentaires en saisissant le juge judiciaire.

l'allocation de soutien familial et l'allocation de parent isolé. Dans ce cas, les caisses d'allocations familiales, qui sont des organismes de droit privé, ne peuvent agir à la place du créancier. La subsidiarité s'exerce alors par le fait de conditionner l'octroi de la prestation à un recours personnel du demandeur contre ses débiteurs d'aliments.

Enfin, le code de la santé publique (article L.6145-11) permet aussi aux établissements publics de santé d'exercer un recours direct en remboursement contre les obligés alimentaires des personnes hospitalisées : « *Les établissements publics de santé peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, contre les hospitalisés, contre leurs débiteurs et contre les personnes désignées par les articles 205, 206, 207 et 212 du Code civil. Ces recours relèvent de la compétence du juge des affaires familiales* ». Cette action suscite un contentieux croissant devant la Cour de cassation. Celle-ci applique naturellement les règles de l'obligation alimentaire tout en reconnaissant que l'action a un caractère direct visant au remboursement des frais assumés par l'établissement. Ainsi, le débiteur d'aliments n'est-il condamné qu'à une somme inférieure au montant des frais d'hospitalisation lorsque ses ressources ne lui permettent pas d'assumer la totalité de ces frais.

### **3. Une application essentiellement pragmatique du principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité permet de justifier l'application de plusieurs mécanismes faisant prévaloir l'aide familiale par rapport aux prestations d'aide et de Sécurité sociales. Un examen attentif des différents dispositifs atteste cependant l'idée que le plus grand pragmatisme, voire une certaine incohérence, prévaut en matière d'application de ce principe.

D'abord, le principe de subsidiarité a fait son entrée dans le droit de la Sécurité sociale alors que celle-ci l'exclut *a priori*, les prestations y étant conçues comme la contrepartie des cotisations salariales antérieures. La loi de finances 2007 a encore aggravé cet état de fait : désormais le droit en vigueur relatif à l'API, en matière de subsidiarité, est calqué sur celui du RMI. Aujourd'hui seule l'inscription de l'API dans la liste des prestations familiales de l'article L.511-1 du code de la Sécurité sociale, la compétence du tribunal des affaires de Sécurité sociale qui en découle et l'absence d'action en récupération possible semblent encore rattacher l'API à la sphère de la Sécurité sociale.

Ensuite, bien que l'obligation alimentaire reste en principe la règle en matière d'aide sociale, en vertu de l'article L.132-6 du code de l'action sociale et des familles, le recours aux obligés alimentaires est écarté par la loi pour de nombreuses prestations : prestations prévues pour les personnes handicapées y compris l'hébergement, allocation personnalisée d'autonomie, services ménagers aux personnes âgées, couverture maladie universelle.

Enfin, lorsque la loi n'écarte pas d'emblée l'application du principe, celui-ci peut faire l'objet d'aménagements : c'est le cas par exemple pour le RMI. En principe, en effet, le RMI est versé à titre d'avance et l'organisme payeur est subrogé dans les droits du bénéficiaire vis-à-vis de ses débiteurs alimentaires. Mais l'intéressé peut demander à être dispensé de cette obligation et c'est le président du Conseil général qui statue sur cette demande. Le président du Conseil général peut également assortir sa décision d'une réduction de l'allocation de revenu minimum d'un montant au plus égal à celui de la créance alimentaire lorsqu'elle est fixée ou à celui de l'allocation de soutien familial. L'intervention du président du Conseil général dans la mise en œuvre du principe de subsidiarité peut être critiquée au regard des principes fondateurs de l'aide sociale. Celle-ci est conçue comme un droit pour les personnes qui remplissent les conditions d'attribution. Dans une décision datant du 15 février 1909, le Conseil d'État a ainsi indiqué : « *L'assistance est donnée en vertu du droit que les bénéficiaires tirent du droit lui-même et non en vertu d'une décision prise de manière discrétionnaire par une autorité administrative.* »

Outre ce champ d'application à géométrie variable en fonction des prestations concernées, la liste des débiteurs visée par chacun des textes en vigueur fait apparaître des différences sensibles, sans que les raisons des choix effectués n'apparaissent clairement. La solidarité familiale peut s'étendre à tous les débiteurs potentiels du Code civil ou ne concerner que certains d'entre eux. Ce pragmatisme est encore accru au moment de l'intervention du juge à qui revient la tâche d'évaluer le montant de la dette des débiteurs d'obligations alimentaires. Le caractère général des dispositions de la loi alimente la diversité des pratiques des magistrats et accroît la variabilité du traitement subi par les justiciables.

#### **4. Les incertitudes de la régulation juridique, reflet des incertitudes de la volonté politique ?**

L'étude du droit positif en matière d'obligation alimentaire révèle que le principe de subsidiarité n'est pas appliqué de manière uniforme. Il ne constitue pas une règle intangible de l'articulation entre solidarité familiale et solidarité collective. L'exemple du RMI, pour lequel la dispense d'obligation alimentaire relève de la décision du président du Conseil général, tendrait à témoigner d'un abandon de la logique de la subsidiarité du droit social par rapport au droit civil et consacrerait alors une tendance à l'autonomisation du droit social par rapport au droit civil. *A contrario*, l'application du principe de subsidiarité qu'illustrent l'API et l'ASF et en particulier la réforme introduite dans la loi de finances pour 2007, révéleraient plutôt une volonté de faire primer la solidarité familiale dans le traitement de la question sociale de l'après divorce. Les raisons qui sont à l'origine de ces différences ne sont pas explicitées dans les textes. Il semble que le droit social demeure en réalité écartelé entre des objectifs différents, et que les textes en vigueur soient essentiellement la résultante de compromis issus de la confrontation du familial et du social. Les interrogations de Jacques Commaille,

à propos du RMI, sont emblématiques de la situation : « *Fallait-il ou non subordonner le versement du RMI à la mise en œuvre préalable de l'obligation alimentaire ? Rien ne montre mieux ce que peut être ici la confrontation du familial et du social. Quelle place peut être réservée à ce qui relève d'une solidarité familiale dans un contexte où le développement de nouvelles formes de pauvreté exige l'extension de la solidarité étatique sous la forme d'un revenu minimum garanti*<sup>46</sup> ? ». Les débats à l'Assemblée nationale sur le recours à l'obligation alimentaire se sont focalisés sur la désignation de l'autorité qui serait habilitée à établir la dispense de recours à l'obligation alimentaire. Pour Jacques Commaille, le fait de poser une telle question illustre le souci d'une gestion essentiellement pragmatique de l'articulation entre solidarité collective et familiale : c'est moins la définition d'un principe général qui est recherchée que celle des modalités d'un règlement de la situation au cas par cas, au plus près du terrain.

Les incertitudes de l'évolution de la politique familiale sont sans doute à l'origine de l'absence de principe directeur dans la mise en œuvre de l'obligation alimentaire. Le recours à la subsidiarité illustre les zones d'ombre de la politique familiale, les compromis nécessaires à son élaboration, la logique gestionnaire selon laquelle elle tend à être conduite et plus généralement, les difficultés du droit social à construire un modèle de solidarité adapté à la famille contemporaine.

Le droit civil a certes évolué pour prendre en considération les nouvelles configurations familiales. Celles-ci attestent d'une transformation profonde de la famille. La reconnaissance de l'existence de plusieurs formes familiales, au-delà du modèle dominant du couple marié avec enfants, témoigne de cette évolution du droit civil, au profit d'une plus grande neutralité normative. Cependant, toutes les conséquences n'ont pas été tirées de cette évolution du droit civil : des mesures comme le partage des allocations familiales en cas de résidence alternée ou la mise en place de dispositifs de médiation familiale ne sont qu'une première réponse destinée à promouvoir une véritable coparentalité et aider les couples séparés à entretenir des liens à égalité avec les enfants issus de l'union. En parallèle, le recouvrement des pensions alimentaires connaît un échec qu'aucune procédure, aussi lourde et complexe soit-elle, n'est venu contrecarrer. Il en résulte que ce sont des mères seules, véritablement isolées, et avec des ressources très faibles, qui constituent la majorité de l'effectif des demandeurs de l'aide sociale conçue pour pallier les effets sociaux de cette évolution. L'inscription de l'obligation alimentaire au cœur du droit social, l'application sélective de la subsidiarité jouent alors en leur défaveur, leur faisant assumer les risques d'une articulation aléatoire entre droit civil et droit social. Dans ce cas, l'utilisation différentielle du principe de subsidiarité se fait au détriment d'une population qui cumule les effets d'une précarisation sociale et familiale, au risque de reproduire

---

<sup>46</sup> Jacques Commaille, *Misères de la famille, question d'État*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996, p. 100.

les inégalités déjà existantes en compromettant les trajectoires sociales des enfants vivant dans ces familles.

Le cas de la prise en charge des personnes âgées est différent : la politique publique mise en place vise à ne plus faire porter sur la solidarité familiale uniquement les conséquences prévisibles du vieillissement de la population. Qu'il s'agisse de l'allocation personnalisée d'autonomie ou des efforts d'augmentation de l'offre d'accueil collectif, cette politique vise à une socialisation des risques liés au vieillissement dont la définition et les modalités de couverture restent encore à approfondir. L'abandon du recours à l'obligation alimentaire pour l'APA laissait entrevoir une volonté de construire une politique fondée sur la notion de besoin, à la fois universelle et différenciée en fonction des ressources des personnes frappées par la dépendance. C'est la raison pour laquelle les insuffisances de l'aide sociale à l'hébergement et son caractère subsidiaire par rapport à l'obligation alimentaire font ressortir les imperfections d'une politique qui n'a pas été conduite à son terme.

La situation des jeunes adultes est encore différente : dans leur cas, on ne peut que souligner le fait que la croissance des transferts publics qui leur sont destinés n'est pas à la hauteur des difficultés qu'ils rencontrent. Qu'il s'agisse de financer des études longues ou de pallier les problèmes liés à une insertion tardive et chaotique sur le marché du travail, les jeunes adultes sont renvoyés à leur famille et donc aux inégales capacités de ces dernières à les aider. Le risque est grand que le recours à la solidarité familiale ne favorise alors la reproduction sociale, obligeant les uns à écourter leurs études, les autres à fonder un foyer dans des conditions d'insertion précaire sur le marché du travail.

Le recours à la subsidiarité dans les trois cas de figure précédents reflète les incertitudes et le flou normatif dans lequel s'élabore la politique publique à l'égard de la famille. Ce recours sélectif à la subsidiarité s'accompagne d'une diminution relative de la part des prestations universelles dans l'ensemble des prestations versées par les caisses d'allocations familiales. Ce double mouvement prend place dans un contexte de contrainte croissante sur les finances publiques. Il n'est pas exclu que la rationalisation budgétaire permette en partie de rendre compte à la fois du recul de l'universalité des prestations et du maintien, au cas par cas, de la subsidiarité. L'absence de principe directeur et le pragmatisme dans l'articulation entre solidarité familiale et solidarité collective constituent en réalité une porte d'entrée pour des mesures d'économie dont les effets en termes d'équité sont passés sous silence, au détriment de la cohérence d'ensemble de la politique familiale. Celle-ci risque alors de s'orienter vers la mise en œuvre de nouvelles obligations pour certains, tandis que la plus grande neutralité vis-à-vis du modèle familial bénéficiera à ceux qui ont les ressources suffisantes pour se tenir éloignés de l'aide sociale et des prescriptions du droit en manière de solidarité familiale imposée.

B - LES CONSÉQUENCES DE L'INTRODUCTION DE L'OBLIGATION D'ALIMENTS  
DANS LE DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE

**1. Une extension des règles du droit civil sous la pression du droit social**

L'obligation alimentaire est à l'origine une règle de droit civil qui permet à une personne dans le besoin de se tourner vers un membre de sa famille, désigné par la loi, pour obtenir des moyens de subsistance. En droit civil, plusieurs principes caractérisent la mise en œuvre de l'obligation alimentaire :

- l'obligation alimentaire est personnelle : seul le créancier dans le besoin peut se prévaloir de sa créance et il n'est pas tenu de le faire ;
- les dettes alimentaires sont des dettes individuelles, sauf recours ultérieur, en particulier successoral, du débiteur identifié contre ceux qui n'ont pas été mis à contribution ;
- le montant de l'obligation alimentaire est déterminé souverainement par le juge des affaires familiales selon un double critère : les besoins du créancier et les ressources du débiteur (principe de proportionnalité). Ce principe de proportionnalité entraîne la variabilité de la contribution : celle-ci peut être révisée par le juge à tout moment dès lors qu'il est fait état de circonstances nouvelles tenant à la modification des besoins ou des ressources de chaque partie.

La mise en œuvre de l'obligation d'aliments dans le cadre de la protection sociale remet en cause l'application des règles précédentes. Se fondant sur le droit civil, la pratique en matière de protection sociale s'en écarte au profit d'une logique propre qui sollicite davantage les solidarités familiales que ne l'y oblige le Code civil.

Ainsi, dans le champ de l'aide sociale, les autorités publiques ont le pouvoir d'agir devant le juge pour faire établir la dette d'aliments en lieu et place du créancier. L'article L.132-7 du code de l'action sociale et des familles permet au Conseil général qui a refusé tout ou partie de l'aide demandée d'agir à la place du demandeur contre ses débiteurs, de faire constater leurs obligations et de les contraindre à les exécuter. Ce recours n'est soumis qu'à la condition d'une demande préalable d'aide sociale : elle ne requiert pas l'accord du demandeur. Le caractère personnel de la créance est ici remis en cause de même que le caractère facultatif du recours à la demande d'aliments qui caractérisent le droit civil. De la même façon, lorsque les caisses d'allocations familiales subordonnent l'octroi de l'ASF et de l'API à un recours contre l'obligé alimentaire du demandeur de la prestation, le caractère facultatif de l'exercice du recours est mis à mal : le demandeur est contraint d'exercer juridiquement son droit à créance, sous peine de se voir privé d'une prestation dont dépendent souvent ses conditions d'existence. La protection sociale impose donc des solidarités là où le Code civil les propose.

Le caractère individuel de la dette d'aliments a aussi été remis en question par la méthode utilisée dans le champ de l'aide sociale par les commissions d'admission à l'aide sociale<sup>47</sup>. Il est fréquent que le Conseil général n'utilise pas le pouvoir direct qu'il tient de l'article L.132-7 du code de l'action sociale et des familles, c'est-à-dire agir à la place du débiteur sur la base des articles du Code civil relatifs à l'obligation alimentaire. La commission d'admission à l'aide sociale fixait le montant de l'aide sociale attribuée en tenant compte du volume de l'aide qui peut être apportée par les débiteurs d'aliments, en vertu de l'article L.132-6 du code de l'action sociale et des familles. Les débiteurs se voient affectés collectivement une dette qui leur est notifiée et réclamée sans passer par le juge comme s'ils étaient contraints de s'en acquitter alors que tel n'est pas le cas, cette dette revêtant un caractère moral aussi longtemps que le juge judiciaire n'a pas statué. Les débiteurs devaient dans ce cas s'entendre entre eux pour régler la dette. La pratique couramment employée par les organismes publics est également d'accepter intégralement la demande d'aide sociale (ou d'hébergement pour les établissements publics de santé) à titre d'avance, de verser les prestations au demandeur et d'agir ensuite en remboursement d'une partie des sommes versées contre les débiteurs, *via* un titre exécutoire, sans passer par le juge et dans la limite du montant total de l'aide versée.

Ces méthodes transforment profondément le caractère de l'obligation alimentaire, en violation de la loi : le recours contre les obligés n'est plus personnel et la dette perd son caractère individuel. De plus, à la logique de proportionnalité est substituée une logique comptable : il ne s'agit plus d'évaluer la possible contribution d'éventuels débiteurs alimentaires mais de rapprocher autant que possible leur contribution du montant total de la dépense effectuée au titre de la protection sociale. Les analyses sur le sujet montrent que les commissions départementales d'aide sociale avaient tendance à apprécier le montant de la dette alimentaire essentiellement au regard de la dette constituée auprès de l'autorité publique et de chercher à en obtenir le remboursement intégral, en perdant de vue les capacités contributives limitées du ou des débiteurs<sup>48</sup>. Il en va de même de nombreux juges judiciaires. La Cour de cassation<sup>49</sup>, selon une jurisprudence constante, censure de telles dérives mais

<sup>47</sup> Les commissions d'admission à l'aide sociale ont été supprimées par une ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 2005. Désormais, la décision d'admission à l'aide sociale est prise par le représentant de l'État dans le département pour les prestations qui sont à la charge de l'État et par le président du Conseil général pour les prestations qui sont à la charge du département (article L.131-2 du code de l'action sociale et des familles). Les décisions concernant l'attribution des prestations d'aide sociale sont susceptibles de recours devant les commissions départementales d'aide sociale. Les décisions des commissions départementales sont susceptibles d'appel devant la commission centrale d'aide sociale et les décisions de cette dernière peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

<sup>48</sup> Jean-Michel Belorgey *De l'ignorance du droit civil par l'autorité administrative et par le juge (ou sur quelques décisions de juges des affaires familiales, en matière d'obligation alimentaire)*, RDSS, n° 3, 489.

<sup>49</sup> Pascale Chardonnet, étude de la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'obligation alimentaire, septembre 2007.

encore faut-il qu'elle soit saisie. L'examen de la mise en œuvre de l'obligation alimentaire dans le cadre du droit social, aide sociale ou Sécurité sociale, révèle ainsi une instrumentalisation du droit civil au profit d'une gestion pragmatique de l'aide publique. Les principes qui gouvernent le droit civil, rappelés plus haut, sont perdus de vue. En fait d'articulation entre droit civil et droit social, c'est à une utilisation pragmatique du droit civil à des fins de maîtrise du coût de la protection sociale que l'on assiste.

## **2. Une très grande variabilité dans l'application du droit**

Exercée dans le cadre du droit de la protection sociale, la mise en œuvre de l'obligation alimentaire est le fait des caisses d'allocations familiales et des conseils généraux. La place de ces institutions dans l'application du droit relatif à l'obligation alimentaire n'a cessé de croître. La compréhension des déterminants de l'action de ces acteurs est donc essentielle.

Les études sur le sujet révèlent toutes un fait marquant : l'extrême variabilité dans l'application des règles faisant appel à la solidarité familiale.

En ce qui concerne les conseils généraux, le système juridique organisant la solidarité familiale est marqué par la complexité et la disparité des politiques, tant dans l'exercice du pouvoir réglementaire que dans celui du pouvoir de décision individuelle<sup>50</sup>. S'agissant de l'obligation alimentaire, le pouvoir réglementaire est important car les règles adoptées sont susceptibles de modifier le « périmètre » de la famille ou encore de fixer les modalités d'appréciation des capacités contributives des obligés alimentaires ainsi que la méthode de calcul du montant de la participation assignée à la famille. Ainsi, certains départements ont exonéré les petits-enfants de toute contribution ou ont fixé des barèmes pour déterminer la contribution pesant sur les familles, ce qu'ils n'avaient pas le pouvoir de faire en vertu de la loi. Il en résulte, au bout du compte, que certains départements ouvrent droit à des prises en charge, tandis que d'autres, dans la même situation, les refusent. Concernant les frais d'hébergement en établissements de santé, les pratiques des collectivités sont aussi très variables. Certaines font l'avance de la totalité du coût de l'hébergement, y compris les montants des obligations alimentaires évaluées, et se retournent ensuite contre les débiteurs tandis que d'autres, pour se protéger contre un recouvrement difficile des sommes engagées, ne font aucune avance et ne versent que le montant de l'aide sociale attribuée.

Le constat est le même concernant les CAF : certaines refusent de verser l'API lorsque le demandeur n'agit pas en justice contre son débiteur tandis que d'autres ouvrent droit à l'API mais en retranchant de son montant celui de l'ASF. La solidarité familiale se voit ainsi plus ou moins sollicitée en fonction de la politique des institutions et des moyens dont elles disposent. Les différences dans les modes de gestion adoptés par les CAF semblent peser beaucoup plus

---

<sup>50</sup> Manuela Grevy *La solidarité familiale dans le cadre de l'aide sociale*, Recherches et prévisions, dossier Solidarités familiales, n° 77, septembre 2004.

dans les décisions que les caractéristiques singulières des situations sociales à traiter<sup>51</sup>. Jacques Commaille note : « *La prétention du droit à l'universalité est fortement mise à mal. Il ne s'agit plus d'une flexibilité dans l'application de la règle en fonction de la diversité des situations mais bien d'un relatif arbitraire dans l'application.*<sup>52</sup> ». Si le droit de la protection sociale impose une solidarité familiale que le droit civil ne fait que proposer, il le fait donc sans unité et en soumettant les usagers de l'aide sociale à une grande variabilité géographique de traitement. Cette application variable du droit est d'autant plus problématique qu'elle concerne un domaine (celui de l'aide sociale) où les usagers sont vulnérables économiquement et ne disposent pas toujours des ressources suffisantes pour faire valoir leurs droits ou contester les décisions prises à leur rencontre. Cette variabilité de l'application du droit sur le territoire se retrouve au niveau des décisions rendues par le juge des affaires familiales. En l'absence de barèmes permettant la fixation des pensions alimentaires, le montant de celles-ci varie beaucoup selon les pratiques des juges<sup>53</sup>.

### 3. Une extrême complexité du contentieux

La complexité des règles contentieuses relatives à la mise en œuvre de l'obligation alimentaire dans le cadre de l'aide sociale a été amplement mise au jour dans l'étude du Conseil d'État du 16 mars 1999, commandée par le ministre de l'Emploi et de la solidarité et intitulée *Aide sociale, obligation alimentaire et patrimoine*.

Le rapport étudie le dispositif prévu par le Code civil pour le versement de l'aide sociale (par exemple l'aide sociale à l'hébergement). Le président du Conseil général (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007) fixe le montant de l'aide sociale en tenant compte des obligations d'aliments. Il évalue donc le montant des obligations alimentaires afin de déterminer la proportion de l'aide consentie. Les débiteurs d'aliments se voient notifier la décision et certaines collectivités ont recours à la pratique illégale de l'état exécutoire<sup>54</sup>. À ce stade, la dette alimentaire est affectée collectivement à l'ensemble des débiteurs : seul le juge des affaires familiales est compétent pour fixer le montant de l'obligation alimentaire et en tirer les conséquences. Ce dispositif entraîne des difficultés pour les débiteurs à faire valoir leurs droits. Les deux ordres de juridictions peuvent être mobilisés simultanément en cas de litige. Le juge administratif pour le montant de l'aide sociale consentie et le juge civil pour assigner telle ou telle dette à chacun individuellement. Le fonctionnement de cette « double filière » est source de complexité. Les débiteurs d'aliments en désaccord avec

<sup>51</sup> Luc-Henry Choquet *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*, Paris, Adresse, CNAF, 1990.

<sup>52</sup> Jacques Commaille, op.cit. , p 127.

<sup>53</sup> « La fixation de l'obligation d'entretien par le JAF et ses difficultés pratiques » in *Obligation alimentaire et solidarité familiale*, L.G.D.J., 2000.

<sup>54</sup> Un titre ou état exécutoire est un acte sur lequel est apposée la formule exécutoire qui permet légalement à un huissier de justice de contraindre un débiteur à régler sa dette.

l'évaluation collective de la dette sont en effet incités à engager devant les juridictions d'aide sociale des actions contentieuses inutiles puisque seul le juge civil peut décider du montant exigible de leur dette. Dans le cas où les débiteurs ne contestent pas le montant de la dette, le dispositif est en outre inéquitable car les conseils généraux et les juridictions de l'aide sociale ont tendance à pratiquer une surévaluation de la dette alimentaire (le risque est donc que le montant de l'aide sociale soit minoré).

Cet état des lieux, à rapprocher de celui sur la variabilité des pratiques des autorités publiques, doit être évalué dans un contexte de manque d'information des demandeurs d'aide et de leurs débiteurs. Cette lacune dans l'information est source d'un grand désarroi et du sentiment, souvent exprimé par les usagers, de n'avoir pas accès à la totalité de leurs droits par défaut de maîtrise des procédures administratives et contentieuses. Les réformes en matière d'obligation alimentaire dans le cadre de l'aide sociale semblent d'autant plus nécessaires que les dispositifs prévus s'adressent principalement à des populations défavorisées. Mais tout en ayant à l'esprit cette spécificité, il faut souligner un phénomène général de méconnaissance profonde du droit et de ses mécanismes par les individus et les familles. Loin de se hiérarchiser suivant le niveau socioculturel, cette méconnaissance se retrouve dans toutes les catégories sociales et peut justifier d'entreprendre des réformes visant à rendre les procédures plus lisibles et facilement accessibles.

## CONCLUSION

Simple dans son énonciation (venir en aide à un proche dans le besoin), la règle de l'obligation alimentaire se révèle d'une redoutable complexité dans sa mise en œuvre. Elle met en lumière les évolutions de l'institution familiale et celles de la place de la solidarité familiale dans l'ensemble des solidarités sociales. Le concept même de solidarité familiale est difficile à cerner et fait l'objet d'interprétations multiples.

L'obligation alimentaire comme règle de droit civil ne pose pas de question de principe et doit être réaffirmée. Elle nécessite cependant des évolutions dans sa mise en œuvre concrète : il s'agit de doter les juges des affaires familiales des moyens de rendre des décisions sur des bases partagées, de manière à réduire la variabilité dans le traitement de situations identiques.

C'est dans son articulation avec le droit de l'aide sociale que l'obligation alimentaire pose le plus de difficultés. En effet, la mise en œuvre au cas par cas, en fonction de chaque prestation, de la règle de la subsidiarité fait apparaître des inégalités difficilement justifiables au plan des principes. Certaines prestations sont soumises à l'obligation alimentaire tandis que d'autres en sont totalement dispensées, sans cohérence globale. La même absence de principes directeurs préside aux modalités de récupération de l'aide sociale sur les successions. Il semble qu'existe une tension non résolue entre la mise en place progressive de prestations sociales fondées sur la prise en compte des ressources individuelles des personnes et de leur situation de besoin (APA, Couverture maladie universelle (CMU), Allocation aux adultes handicapés (AAH), RMI en pratique) et le recours à la solidarité financière familiale pour des raisons qu'il n'est pas toujours facile de séparer de la volonté de limiter la progression des coûts de l'aide sociale (l'exemple de la dernière modification de la loi sur l'API en témoigne).

Or, si le recours à la solidarité familiale en articulation avec l'aide sociale pose problème, c'est parce que les études ont montré que dans la plupart des cas, les personnes qui ont recours à l'aide sociale se trouvent à l'intérieur de familles dont les ressources sont limitées et dont les capacités de venir en aide à leur proche sont de toutes façons réduites. Dans ces conditions, il n'est pas erroné d'avancer que l'application du principe de subsidiarité a tendance à révéler des situations d'inégalités entre les familles. Le cas de l'aide sociale à l'hébergement des personnes âgées est à cet égard exemplaire et justifie sans doute des évolutions.

Dans le cas des jeunes adultes, le recours prioritaire à l'entraide familiale est également source d'inégalités et peut retarder l'accès des jeunes à une véritable émancipation. Dans ces deux cas, et de manière générale, l'enjeu est de parvenir à articuler de manière plus cohérente et harmonieuse deux types de solidarité, collective et familiale, en limitant les inégalités existantes et en préservant l'autonomie et la responsabilité individuelles.

C'est la raison pour laquelle notre assemblée appelle, dans le titre de son rapport et les préconisations de l'avis, à réinventer les formes de la solidarité.

LISTE DES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

Patricia Augustin,	secrétaire confédérale, chargée de la famille, confédération syndicale des familles
Pierre Becque,	notaire à Tourcoing, Familles de France
Nathalie Grenouilleau,	chargée de mission « vie familiale » Familles de France
Madeleine Marty,	Directeur, maisons de retraites de Neuilly-sur-Seine
Yvonne Mauguin,	responsable RMI, mairie de Neuilly-sur-Seine
Annie Perrier,	responsable du service aide sociale pour les personnes âgées, Conseil général des Hauts-de-Seine
Évelyne Serverin,	directeur de recherche, CNRS Paris



## LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### RAPPORTS PARLEMENTAIRES ET RAPPORTS OFFICIELS

- Pascale Chardonnet, étude de la Cour de cassation à la demande du Conseil économique et social sur l'obligation alimentaire, septembre 2007 ;
- Anne Feydoux, Marie-Thérèse Letablier, Rapport de recherche, *Les familles monoparentales en France*, Centre d'études de l'emploi, juillet 2007 ;
- Laurent Wauquiez, Rapport de mission, *Les aides aux étudiants. Les conditions de vie des étudiants : comment relancer l'ascenseur social ?*, demandé par M. Dominique de Villepin, 2006 ;
- Cour des comptes, Rapport public, *Les personnes âgées dépendantes*, novembre 2005 ;
- Étude commandée par le ministre de l'Emploi et de la solidarité, *Aide sociale, obligation alimentaire et patrimoine*, Conseil d'État, mars 1999 ;
- Irène Théry, *Couple, filiation et parenté aujourd'hui. Le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée*. Rapport à la ministre de l'Emploi et de la solidarité et au Garde des Sceaux, ministre de la Justice, La Documentation française, juin 1998.

### RAPPORTS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

- *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans*, Avis présenté par M. Hubert Brin au nom de la section des affaires sociales, mars 2001.

### ENQUÊTES ET REVUES

- INSEE Première, n° 1153, *Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2005 : seul un tiers des ménages compte plus de deux personnes*, juillet 2007 ;
- INSEE Résultats, Statistiques d'état civil sur les mariages en 2006 ;
- INSEE Résultats, Statistiques d'état civil sur les naissances en 2006 ;

- INSEE Première, n° 1105, *Reconnaître son enfant, une démarche de plus en plus fréquente et souvent anticipée*, octobre 2006 ;
- INSEE Première, n° 1107, *Les ruptures d'unions : plus fréquentes, mais pas plus précoces*, novembre 2006 ;
- Économie et statistique, n° 373, *L'entraide familiale* » ; 2004 ;
- Recherches et prévisions, Manuela Grevy *La solidarité familiale dans le cadre de l'aide sociale*, dossier Solidarités familiales, n° 77, septembre 2004 ;
- Les solidarités familiales en question. Entraide et transmission, Paul-André Rosental, *Les liens familiaux, forme historique ?*, L.G.D.J., 2002 ;
- Solidarité santé, études statistiques, *Politiques familiales et redistribution*, n° 2 et 3, La Documentation française, avril-septembre 1998 ;
- Droit social, n°5, R. Le Bohec, *L'intervention des caisses d'allocation familiales pour le recouvrement des pensions alimentaires impayées*, 1996 ;
- Revue de droit sanitaire et social, Jean-Michel Belorgey, *De l'ignorance du droit civil par l'autorité administrative et par le juge (ou sur quelques décisions de juges des affaires familiales, en matière d'obligation alimentaire)*, n° 3, 489 ;

#### OUVRAGES

- André Masson, *Une jeunesse difficile : portrait économique et social de la jeunesse française*, Daniel Cohen (éd.), 2007 ;
- Cécile Van de Velde, *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, thèse de doctorat, sous la direction de Serge Paugam, soutenue le 13 décembre 2004 à l'Institut d'études politiques de Paris ;
- Amédée Thevenet, *L'aide sociale en France*, Que sais-je ?, PUF, 8<sup>ème</sup> édition, mai 2004 ;
- Jacques Commaille, Pierre Strobel et Michel Villac, *La politique de la famille*, Éditions La découverte, 2002 ;
- Danièle Debordeaux et Pierre Strobel, *Les solidarités familiales en question : entraide et transmission*, Droit et société, série sociologie 34, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 2002 ;
- Luc-Henry Choquet et Isabelle Sayn, *Obligation alimentaire et solidarités familiales : entre droit civil, protection sociale et réalités familiales*, Droit et société, série droit 31, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 2000 ;

- Notaires de France, *Demain la famille*, 95<sup>ème</sup> congrès, mai 1999 ;
- Jacques Commaille, Claude Martin, *Les enjeux politiques de la famille*, Bayard, Édition Société, 1998 ;
- Jacques Commaille, *Misères de la famille, question d'État*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1996 ;
- Claudine Attias-Donfut, directrice de recherche à la Caisse nationale d'assurance vieillesse et chercheur associé au Centre d'études transdisciplinaire sociologie, anthropologie, histoire, *Les solidarités entre générations, vieillesse, familles*, Nathan, 1995 ;
- Luc-Henry Choquet, *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*, Paris, Adresse, CNAF, 1990.



## GLOSSAIRE

**Obligation alimentaire** : obligation de venir en aide à un proche dans le besoin, en lui fournissant le gîte et le couvert. Le terme « obligation alimentaire » est aussi employé de manière générique pour parler à la fois de l'obligation alimentaire *stricto sensu* et de l'obligation d'entretien. Elle est alors synonyme d'obligation d'aliments.

**Obligation d'entretien** : obligation des parents vis-à-vis de leurs enfants. Elle comporte le gîte et le couvert mais aussi l'éducation de l'enfant.

**Obligation d'aliments** : qu'il s'agisse de l'obligation alimentaire *stricto sensu* ou de l'obligation d'entretien, l'obligation d'aliments est d'abord une obligation à caractère légal, c'est-à-dire qu'elle trouve sa source dans la loi et que les droits et les devoirs que cette dernière fait naître ne coïncident pas nécessairement avec ceux qui trouvent leur origine dans la morale ou les sentiments



TABLE DES SIGLES

AAH	Allocation aux adultes handicapés
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
API	Allocation aux parents isolés
ASF	Allocation de soutien familial
CAF	Caisse d'allocations familiales
CMU	Couverture maladie universelle
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
MIRE	Mission de recherche du ministère des Affaires sociales
PSD	Prestation spécifique dépendance
RMI	Revenu minimum d'insertion

L'obligation alimentaire est une obligation légale selon laquelle une personne est tenue de fournir des moyens de subsistance à un parent ou un allié lorsque celui-ci se trouve dans une situation de besoin.

Règle de droit civil inchangée depuis la rédaction du code civil, elle est fréquemment mise en œuvre dans le cadre du droit social en vertu du principe de subsidiarité qui fait prévaloir l'entraide familiale sur l'aide délivrée par la collectivité. Le CES propose, dans cet avis, des évolutions dans la mise en œuvre de l'obligation alimentaire tout en réaffirmant son caractère central dans la solidarité familiale.