

Retour sur la journée nationale « Pauvreté après le divorce »

C'est sous le titre « Pauvreté après le divorce : quand le revenu ne suffit pas pour deux ménages » qu'a eu lieu le 6 mars 2008 à Bienne une journée nationale organisée par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Si la journée a principalement offert une tribune aux revendications des femmes qui, selon la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), sont deux fois plus nombreuses à tomber dans la pauvreté que les hommes après le divorce, il faut regretter que les associations de familles monoparentales ou recomposées, les associations proches de la protection ou des droits de l'enfance ainsi que les associations de pères n'aient pas été invitées à présenter officiellement leur point de vue. Cette journée aura cependant eu le mérite de mettre en évidence le besoin urgent de définir et de mettre en place une véritable politique de la « Famille », que cette dernière soit traditionnelle, éclatée, monoparentale ou recomposée, et dans laquelle les responsabilités parentales soient équitablement réparties entre le père et la mère, ceci dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Car bien plus que des interprétations de la loi ou des points techniques touchant à sa jurisprudence, c'est la problématique globale du droit de la famille en général et du droit du divorce en particulier qui doit être repensée afin de réduire « toutes » les inégalités et diminuer le recours à l'aide sociale.

Co-organisée par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), l'Association Suisse de Politique Sociale (ASPS) et l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS), cette journée nationale avait pour objectif de démontrer les lourdes conséquences qu'un recours au service social peut avoir pour les personnes divorcées ainsi que les possibilités de garantir l'égalité des droits entre père et mère après un divorce.

Chiffres préoccupants

Alors qu'actuellement, en Suisse, le divorce touche plus d'un couple sur deux, aborder la problématique de la pauvreté après le divorce est une initiative plus que bienvenue. La statistique suisse de l'aide sociale 2005 démontre que les personnes divorcées sont 3,3 fois plus touchées par la pauvreté que les personnes mariées. Plus de la moitié des jeunes de moins de 18 ans tributaires de l'aide sociale vivent au sein de ménages monoparentaux, lesquels constituent le groupe ayant le plus de risques d'être frappé par la pauvreté (près d'un ménage sur six).

Ces chiffres préoccupent au plus haut point Philippe Perrenoud, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne. Les situations de détresse que vivent les familles de ces jeunes ont des répercussions sociales importantes qui réduisent notablement leurs chances de se développer normalement. Faute d'argent, les possibilités de formation sont réduites et l'accès à des activités de loisirs est très limité. Sans oublier les effets que la pauvreté a sur la santé. Les privations et les frustrations débouchent inévitablement sur un sentiment d'exclusion avant de mener à la désintégration sociale et à la marginalisation dont les coûts devront finalement être supportés par la société dans son ensemble.

Selon M. Perrenoud, pour lutter contre la pauvreté engendrée par le divorce, il faut « penser le changement et non pas changer le pansement ». Compte tenu des conséquences multiples du divorce, il est nécessaire d'agir sur plusieurs fronts. Il est tout d'abord essentiel que les pouvoirs publics s'allient au monde économique afin de permettre aux couples – divorcés ou non – de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Ensuite, la prévention de la pauvreté passe par l'accès facilité à la formation. La statistique démontre que plus de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale ne disposent d'aucun titre de formation. Enfin, il convient de diminuer la charge des familles et de s'assurer que chacun bénéficie d'un salaire lui permettant de joindre les deux bouts, sans oublier les différences de traitement entre hommes et femmes qui devraient faire partie d'un passé révolu.

Recommandations contestées

Inégalité de traitement entre hommes et femmes, il en a été question, notamment en ce qui concerne la répartition des charges alimentaires entre les conjoints après le divorce.

Instigatrice majeure de cette journée, la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) a présenté, sous le thème « Le divorce mène-t-il tout droit à l'aide social ? », son étude intitulée « Contribution d'entretien après le divorce – Soutien financier par des proches parents – Aide sociale »¹.

Cette étude part du postulat que les femmes divorcées frappées par la pauvreté (10,3%) sont presque deux fois plus nombreuses que les hommes (5,3%) – à noter que ces chiffres sont tirés d'une autre étude publiée en 1997 et probablement basée sur des données encore moins récentes. Se basant sur l'analyse de décisions judiciaires particulièrement défavorables aux femmes, de la législation actuelle ainsi que de la pratique en matière d'aide sociale, elle met en évidence toute une série de cas où la jurisprudence et la pratique juridique discriminent les femmes et portent atteinte à l'égalité des chances en ce qui les concerne.

Par exemple, la CFQF juge anticonstitutionnel le fait que la jurisprudence mette les cas de déficit (c'est-à-dire lorsque les revenus des deux conjoints ne suffisent pas à couvrir les besoins des deux ménages après le divorce) exclusivement à la charge de l'ayant droit à une contribution d'entretien – c'est-à-dire la femme dans 90% des cas pour l'année 1997 – afin de préserver le minimum vital du conjoint débiteur – l'homme en règle générale. Pour la CFQF, le maintien de cette jurisprudence représente une discrimination indirecte à l'encontre des femmes. Mais il a aussi d'autres conséquences : « *lors du calcul des pensions alimentaires destinées aux enfants, les besoins de ces derniers sont de moins en moins au centre des préoccupations. On tient davantage compte de l'interdiction faite par le Tribunal fédéral d'empiéter sur les propres besoins de la personne tenue de pourvoir à leur entretien, et les pensions alimentaires fixées tendent à diminuer. Il s'ensuit que la mère ne peut le plus souvent même pas profiter des avances de pensions alimentaires et est contrainte de recourir à l'aide sociale et, comme celle-ci doit être remboursée, à s'endetter* », souligne Elisabeth Freivogel, avocate, vice-présidente de la CFQF et auteure de l'étude.

Se basant sur ces conclusions, la CFQF émet, sous le titre « *Pour une répartition équitable entre les sexes des conséquences économiques de la séparation ou du divorce* »² toute une série de recommandations à l'adresse des avocats, des juridictions, des autorités sociales et des milieux politiques. Celles-ci invitent par exemple avocats et tribunaux d'une part à chiffrer un éventuel déficit et à le répartir entre les deux conjoints et d'autre part à ne pas hésiter à prélever sur le minimum vital du débiteur les montants nécessaires à couvrir les besoins « *effectifs* » des enfants (y compris la part affectée au logement) et les montants nécessaires à la constitution de la prévoyance vieillesse de l'ayant-droit. Corollaire d'une telle pratique : non plus un seul, mais les deux conjoints seraient contraints de recourir à l'aide sociale, ce qui engendrerait inévitablement un surplus de travail administratif pour les services sociaux sans pour autant que les prestations soient plus élevées puisque le montant alloué auparavant à un seul conjoint sera probablement partagé entre les deux conjoints divorcés. Il est également à relever que la législation actuelle interdit au débiteur d'inclure dans sa prétention éventuelle à l'aide sociale les contributions d'entretien qu'il verse à l'ayant-droit. La CFQF se garde également d'analyser les répercussions indirectes que de telles recommandations, si elles étaient adoptées, auraient sur les relations déjà souvent difficiles entre les conjoints divorcés et, partant, sur les enfants du couple.

Les autres recommandations visant notamment à ne pas exiger le remboursement des prestations de l'aide sociale ou à abandonner le recours obligatoire au soutien de proches parents rallie davantage de soutien, reste à savoir quel modèle de financement peut supporter une telle approche.

¹ http://www.frauenkommission.ch/pdf/56_Freivogel_f.pdf

² http://www.frauenkommission.admin.ch/pdf/56_Empfehlungen_f.pdf

Les pièges des avances sur pensions alimentaires

Garante de l'excellente logistique de cette journée, la CSIAS a présenté les pièges que peuvent receler les mécanismes de versement d'avances sur pensions alimentaires lorsque le conjoint à charge d'entretien néglige son obligation de verser la contribution dans les délais prévus par le jugement de divorce.

Le code civil fixe le principe des avances sur pensions alimentaires et en délègue la mise en œuvre aux cantons sans donner de directives très précises. Il en résulte de fortes différences entre les réglementations cantonales. Le concept de la prestation peut cependant, dans certains cas, conduire à la pauvreté ou réduire la motivation à exercer une activité lucrative.

Les trappes de pauvreté existent lorsque les cantons fixent trop bas les limites de revenu donnant droit à ces prestations ou les montants maximum des avances, limitent l'octroi de ces avances sur une certaine période de temps ou refusent d'octroyer des avances partielles. Dans chacun de ces cas, la couverture du minimum vital de l'enfant peut être compromise. Par exemple, dans certains cantons, le montant maximal des avances sur pensions alimentaires est inférieur au montant moyen des pensions accordées à des familles « working poor » (Fr. 670.-/mois/enfant).

Les incitations négatives au travail ne sont pas à négliger. Elles apparaissent dès le moment où, pour une personne ayant droit aux prestations, le fait de reprendre une activité lucrative – et faire ainsi augmenter son revenu – rend subitement caduc le droit aux avances sur pensions alimentaires et entraîne ainsi une diminution du revenu disponible à un niveau encore plus bas que lorsque la personne ne travaillait pas ou travaillait moins.

Pour Caroline Knupfer et Natalie Pfister, du secteur Etudes de la CSIAS, une harmonisation des pratiques cantonales actuelles en matière d'avances sur pensions alimentaires s'impose au niveau national. En particulier, il est important que le montant des prestations (fourchette) soit défini, que les conditions donnant droit aux avances soient clairement fixées et que le système soit conçu de manière à ce que la reprise ou l'augmentation du degré de l'activité rémunérée soient récompensées et non pas pénalisées. Il est également particulièrement important de garantir la couverture du minimum vital pour les foyers monoparentaux qui ne se sont pas vus attribuer de pensions alimentaires ou des pensions insuffisantes, ceci éventuellement sous la forme de prestations complémentaires.

Cas pratique : Bienne

Pour Beatrice Reusser, responsable du département des affaires sociales de Bienne, ville hôte de cette journée, seule importe la réalité du terrain. Pour une ville d'env. 50'000 habitants, l'aide sociale traite pas loin de 2'700 dossiers concernant 4'700 personnes. La pauvreté touche à Bienne 11% des personnes divorcées et 17,5% des foyers monoparentaux (416 foyers). Dans ces derniers, on trouve 311 femmes et 16 hommes divorcés ou séparés. Enfin, la pauvreté qui touche les foyers monoparentaux dans la ville seelandaise concerne directement 691 enfants.

Des chiffres effrayants sur lesquels, selon Beatrice Reusser, l'élimination de quelques discriminations indirectes entre les sexes n'aurait aucun effet positif : *« les problèmes de ressources précaires ou inexistantes seraient distribués de manière différente et le nombre de personnes dépendant de l'aide sociale augmenterait. »*

Pour la responsable des affaires sociales, des mesures concrètes et ciblées comme la création de places supplémentaires pour l'encadrement extrafamilial et des encouragements à retrouver une indépendance matérielle seraient beaucoup plus efficaces que l'adaptation du cadre légal et de la jurisprudence concernant les contributions alimentaires.

Les pères oubliés

Le divorce a cela d'équitable qu'il touche le même nombre d'hommes que de femmes. Il touche malheureusement aussi beaucoup d'enfants, trop souvent pris dans la tourmente des conflits de couples en crise. Il est donc regrettable que les organisateurs de cette journée n'aient pas pris la peine d'équilibrer les présentations en invitant par exemple les associations de familles

monoparentales ou recomposées, les associations proches de la protection ou des droits de l'enfance ainsi que les associations de pères (qui en tant que parties souvent à charge d'entretien sont les premiers concernés par les recommandations émises par la CFQF) à s'exprimer sur le sujet.

Les associations de pères, par l'entremise de GeCoBi (Associations Suisses pour la Coparentalité) et de la CROP (Coordination romande des organisations paternelles) avaient d'ailleurs adressé, une douzaine de jours avant la manifestation, une ultime requête à la CSIAS dans le but de pouvoir bénéficier d'une fenêtre de dix minutes dans le programme de la journée pour présenter le point de vue des parents non gardiens sur le thème de la pauvreté après le divorce. Malheureusement, après consultation des autres co-organisateurs, cette demande a été refusée. GeCoBi a néanmoins été invitée à participer activement aux discussions dans les workshops et a pu mettre à disposition des participants des copies de sa prise de position³.

Ensemble pour une véritable politique familiale

Les conséquences du divorce conduisent malheureusement encore aujourd'hui à de criantes inégalités. La Commission fédérale des questions féminines en a identifié quelques unes qui pénalisent particulièrement les femmes. Ce qu'il faut savoir, c'est que les inégalités relevées par la CFQF reposent non pas sur une discrimination volontaire et directe des femmes par rapport aux hommes mais sur une discrimination indirecte, induite par le schéma traditionnel de la répartition des rôles et des tâches au sein du couple qui heureusement de nos jours tend à évoluer dans l'intérêt de l'enfant.

Il faut savoir également que la même discrimination, encore aujourd'hui dans notre pays, prive les pères divorcés de leurs droits de parent sur leurs enfants et les empêche de participer activement à la vie de leurs enfants plus de deux jours par quinzaine. La même discrimination, encore aujourd'hui dans notre pays, offre aux mères un droit de veto absolu sur les questions de l'autorité parentale conjointe ou de la garde partagée des enfants.

Plus que des interprétations de la loi ou des points techniques touchant à sa jurisprudence, c'est la problématique globale du droit de la famille en général et du droit du divorce en particulier qui doit être repensée. Et pour reprendre l'expression de M. Philippe Perrenoud, membre du Conseil-exécutif du canton de Berne : « il faut penser le changement et non pas changer le pansement ».

Les associations de la condition paternelle et de pères affiliées à GeCoBi et à la CROP estiment qu'il est urgent de définir et de mettre en place une véritable politique de la « Famille », que cette dernière soit traditionnelle, éclatée, monoparentale ou recomposée, et dans laquelle les responsabilités parentales soient clairement et équitablement réparties entre le père et la mère. Elles invitent les parties concernées à œuvrer ensemble pour réduire « toutes » les inégalités et diminuer le recours à l'aide sociale.

Olivier Girard
Association Jurassienne de la Condition Paternelle (AJCP)

³ Cette prise de position est accessible sur le site www.ajcp.ch (dossier « Pauvreté après le divorce »)