



# LE LONG COMBAT POUR LE DROIT À LA PENSION ALIMENTAIRE RÉVÈLE DES DYNAMIQUES D'ÉMANCIPATION INDIVIDUELLES ET COLLECTIVES DES FEMMES

**Hafida BACHIR**

Conseillère politique genre Cabinet de Sarah Schlitz -  
Secrétaire d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité

C'est avec beaucoup d'émotions que j'ai parcouru les articles de Martine La Haye et d'Hedwige Peemans-Poullet consacrés aux pensions alimentaires impayées publiés en 1990 dans *Chronique Féministe*. Trente après, on peut se réjouir que les mobilisations féministes aient porté leurs fruits en permettant une série de victoires pour améliorer les conditions de vie des femmes seules et de leurs enfants. Je pense notamment à la loi du 23 février 2003<sup>1</sup> qui a permis la création du Service des créances alimentaires (SECAL) mais aussi à une série d'avancées obtenues ces 5 dernières années (voir encadré avec l'historique). Malgré ces évolutions, on ne peut que faire le triste constat que des similitudes existent entre les situations décrites par les deux autrices et celles d'aujourd'hui. Tout d'abord parce qu'il reste énormément de revendications féministes non rencontrées et de besoins non couverts pour les familles concernées (voir encadré avec les revendications de la Plateforme) mais aussi parce que l'accès des femmes à leurs droits formels reste un énorme défi. Au-delà de ces constats et des réponses nécessaires et urgentes à y apporter, j'ai souhaité dans le cadre de cette contribution m'attarder sur des aspects moins visibles de ce combat de longue haleine pour le paiement des pensions alimentaires, en particulier son ancrage local ainsi que son impact sur l'émancipation individuelle et collective des femmes.

Depuis le dossier de *Chronique féministe*, la question des pensions alimentaires a fait l'objet de nombreux articles, analyses et études. Qu'il s'agisse de retracer l'histoire du combat des organisations féministes et familiales ou encore les parcours politiques à rebondissements multiples, les écrits ne manquent pas. Ces productions, émanant principalement de la société civile (associative et académique), ont permis d'éclairer une question qui reste encore aujourd'hui trop peu explorée par les pouvoirs publics. Grâce à l'expertise des associations membres, la Plateforme créances alimentaires<sup>2</sup>, créée dans la foulée de la Marche Mondiale des Femmes de 2000, va jouer un rôle déter-

minant en mettant à la disposition des médias et du monde politique des informations clés concernant la situation du non paiement des pensions alimentaires et de son impact sur les femmes et les enfants.

On peut donc se réjouir de l'existence de toutes ces traces qui ont eu l'avantage d'alimenter le débat public et d'obtenir des avancées importantes ces 20 dernières années<sup>3</sup>. Par contre ce qui a moins été mis en lumière ce sont les dynamiques collectives de proximité mises en place par les organisations féministes et la manière dont ce combat a impacté l'émancipation individuelle et collective

des femmes concernées. Ce sont quelques éléments de ces dynamiques que je propose de pointer dans cette contribution.

## UN ANCRAGE COLLECTIF AVEC DES FEMMES CONCERNÉES

Comme nous pouvons le lire dans de très nombreux documents qui retracent le combat pour le paiement des pensions alimentaires, c'est un groupe de « femmes isolées » de *Vie Féminine* qui suggère en 1973 de mettre en place un système de caisse de compensation pour régler le problème des pensions alimentaires non payées. Ces travailleuses ont des salaires trop bas pour faire face seules aux be-

soins de leur famille et les pensions non perçues les entraînent dans des difficultés financières permanentes. Dans une analyse réalisée pour le CRISP, Marie-Thérèse Coenen précise que dès 1967, la fédération liégeoise du mouvement entreprend une action en faveur des femmes seules. Peu à peu le groupe se structure et prend le nom de Femmes isolées. Il rassemble régulièrement des femmes seules, divorcées, séparées. En 1974, il prendra le nom de « Femmes autonomes » et en 1977, Vie Féminine de Liège ouvre un centre d'accueil pour femmes seules ou séparées<sup>4</sup>.

Ce rappel place le combat historique d'emblée dans une dynamique « collectifs de proximité » avec des femmes concernées. Ce n'est pas anodin car cet ancrage local va permettre de mettre le doigt sur la complexité des situations de vie des femmes, d'identifier des besoins urgents et de faire jaillir des revendications concrètes, dont la création d'un Fonds de créances alimentaires qui sera ensuite portée par l'ensemble du mouvement féministe.

Plus récemment, les avancées concernant le relèvement et ensuite la suppression du plafond de revenu permettant d'obtenir une avance au SECAL<sup>5</sup>, se sont également appuyées sur des dynamiques « collectifs » que ce soit au sein des mouvements historiques ou dans des collectifs plus récents de mamans solos.

Ces lieux restent des espaces privilégiés pour relire la problématique des pensions alimentaires à la lumière de l'évolution de la société et du quotidien constamment bousculé des femmes. Des espaces qui permettent de décroisonner la problématique des pensions alimentaires en la mettant en lien avec des réalités connexes. Des espaces dans lesquels les frontières entre les questions de divorce, de non paiement de pensions alimentaires et de violences conjugales n'ont plus de raison d'être. A partir de leurs expériences, les femmes exigent que leurs problèmes ne soient plus compartimentés. Sur le terrain, de nouveaux ponts se créent entre les luttes contre les violences à l'égard des femmes et celles contre le non-paiement des pensions alimentaires. Les politiques publiques n'ont pas d'autres choix que de s'adapter à ces exigences de décroisonnement et tentent, en dépit de la complexité institutionnelle et l'éclatement des compétences.

Finalement, cet ancrage collectif fait émerger des réalités de vie, met en lumière de nouveaux enjeux et influence l'agenda politique de manière parfois inattendue. C'est sous l'impulsion de ces dynamiques renouvelées que la question des violences économiques,

qui englobent le non paiement des pensions alimentaires, a fait son apparition pour la première fois dans le Plan d'Action National de lutte contre les violences basées sur le genre 2021-2025<sup>6</sup>. La création d'un service universel de créances alimentaires, qui prend

## HISTOIRE DU COMBAT DES PENSIONS ALIMENTAIRES :

**En 1973**, c'est un groupe de « femmes isolées » de Vie Féminine qui suggère de « mettre en place un système de caisse de compensation pour régler le problème des pensions alimentaires non payées ». Ces travailleuses ont des salaires trop bas pour faire face seules aux besoins de leur famille et les pensions non perçues les entraînent dans des difficultés financières permanentes.

**1974** : Huberte Hanquet, sénatrice PSC dépose la première proposition de loi dans laquelle elle propose la mise en place d'un Office national de créances alimentaires.

**Pendant les années 80**, les organisations de femmes, Vie Féminine, Femmes prévoyantes socialistes, le CFFB, le NVR, le Comité de Liaison des femmes intègrent la demande de création d'un fonds de créances alimentaires dans tous les mémorandums envoyés aux gouvernements successifs.

**1979-1989** : le gouvernement déclare vouloir résoudre la problématique de certaines créances alimentaires non perçues via l'ONAFST. Ce projet évoluera pour aboutir à la loi qui donne aux CPAS la mission de faire des avances et de recouvrer les créances non versées pour enfants, pour autant que la créancière soit dans les conditions de revenus imposées par la loi.

**1990 à 1999** : 10 propositions de loi seront déposées demandant la création d'un Office de créances alimentaires au sein de l'ONAFST et, après le refus de l'ONAFST, au sein du Ministère de la Justice.

**Autour de la Marche Mondiale de 2000** : un front commun entre associations de femmes se reconstruit pour l'obtention du fonds de créances alimentaires. Ce sont les débuts de la « Plate-forme créances alimentaires » qui ne porte pas encore ce nom !

**2002** : Un Parlement des femmes a été un temps fort pour faire entendre la voix des femmes auprès du monde politique. A cette occasion, le ministre des Finances, Didier Reynders s'engage publiquement à défendre le projet et à le mettre en œuvre avant la fin de la législature. Il faudra encore la publication d'une carte blanche dans Le Soir, signée conjointement par les FPS et Vie Féminine ainsi qu'une mobilisation des femmes et de la Ligue des Familles, pour que la balance

en compte toutes les créances alimentaires de façon automatique dès qu'elles sont fixées dans une décision de Justice, fait dorénavant partie des priorités des politiques de lutte contre les violences à l'égard des femmes. (Voir encadré sur le PAN 2021-2025).

## DES PROCESSUS D'ÉMANCIPATION INDIVIDUELLE ET COLLECTIVE

Les mobilisations sur le non-paiement des pensions alimentaires s'accompagnent également de processus d'émancipation individuelle et collective des femmes

concernées et de celles qui en sont solidaires. Si l'histoire retiendra les résultats de ces mobilisations, il ne faut pas perdre de vue leurs impacts transformateurs sur les femmes et leur entourage. Ces mobilisations émanent souvent de groupes de femmes situés au sein ou dans le sillage d'organisations d'éducation permanente dont la finalité est l'émancipation individuelle et collective et l'outil privilégié est l'éducation permanente.

penche vers la création d'un Service de créances alimentaires qui lie avances et recouvrement pour pensions alimentaires non versées.

**Février 2003** : après 9 propositions de loi déposées, un texte commun signé par presque tous les partis démocratiques va devenir enfin la loi du 21 février 2003 créant un service des créances alimentaires au sein du SPF Finances. Cette proposition est adoptée en janvier 2003 par tous les partis démocratiques. La loi votée va dans le sens de la demande des associations : il s'agit d'un service universel qui fait des avances à tous les ayants droits (enfants et ex conjoints) et récupère les montants impayés auprès des débiteurs.

**14 décembre 2003** : le gouvernement dépose une loi programme « mammoth », qui dénature l'esprit de la loi du 21/2/2003, à savoir le lien entre avances et recouvrement. Le principe d'avances est reporté, le système de recouvrement sera mis en place à partir du **premier juin 2004**. Les CPAS restent habilités à faire des avances sur les pensions alimentaires des enfants, mais uniquement pour les personnes les plus démunies. La loi programme est adoptée majorité contre opposition.

**Dès le 1er octobre 2005**, sous la pression de la Plateforme créances alimentaires, les demandes d'avances sur pensions alimentaires entrent en vigueur mais uniquement pour les enfants. Les avances sont conditionnées par un plafond de revenu.

**19 mars 2010** : loi visant à promouvoir une objectivation du calcul des contributions alimentaires et installation d'une commission chargée de faire des recommandations en la matière. Des associations membres de la Plateforme créances alimentaires font partie de cette commission..

**Avril 2014**, une nouvelle loi augmente le plafond d'accès au SECAL qui passe de 1 386 euros à 1800 euros et rend l'accès au service gratuit pour le créancier. La loi prévoit de doubler la majoration du plafond pour les enfants porteurs de handicap et la création d'un fichier centralisé au niveau de la Justice.

**13 avril 2019** : la loi relevant le plafond de revenu de 1800 euros à 2200 euros est adoptée.

**17 juin 2020** : vote de la loi supprimant le plafond de revenu pour accéder à une avance sur pensions alimentaires au SECAL.

Ce qui est aussi intéressant à souligner, c'est l'originalité de la démarche d'éducation permanente lorsqu'elle est portée par les mouvements féministes actifs dans la défense des droits des femmes en situation de monoparentalité. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le souligner récemment, *« Plus qu'une méthodologie, l'éducation permanente féministe est un projet politique qui vise l'émancipation individuelle et collective des femmes ainsi que la transformation radicale de la société vers une société égalitaire, solidaire et juste. Il s'agit d'un outil essentiel pour permettre aux femmes d'acquérir une conscience politique critique basée sur des idées et des convictions. Elle leur permet de prendre conscience que les problèmes vécus trouvent leurs origines dans les conditions économiques, politiques et sociales. Elle donne aux femmes des outils pour développer une autonomie dans les différentes sphères de la vie et pour reprendre du pouvoir sur leur existence... Prendre le chemin de l'éducation permanente féministe, c'est inviter les femmes à mettre sans cesse sur le métier ce qui les affecte intimement, c'est faire le choix d'éveiller - et de gérer- des tensions, c'est privilégier la complexité et rejeter tout ce qui s'apparente à de l'injonction idéologique ou dogmatique »*<sup>7</sup>

Les tensions et les conflits sont inhérents à la démarche d'éducation permanente surtout lorsque cette dernière intègre des grilles de lecture féministes. Les « Femmes autonomes » des années soixante en savaient quelque chose dans le contexte de l'époque fort hostile aux femmes divorcées. Les débats internes au groupe mais aussi entre les femmes séparées et les autres femmes de l'association étaient vivaces. Aujourd'hui, malgré l'évolution des mentalités, ces tensions restent plus que jamais présentes dans les groupes de femmes et contribuent aux cheminements individuels et collectifs.

**Afin d'améliorer son fonctionnement et réduire de manière significative la pauvreté des familles monoparentales, la Plateforme Créances alimentaires met l'accent sur quatre revendications:**

- 1. Un SECAL plus accessible, plus performant et des moyens suffisants pour répondre aux besoins de TOU-TE-S les bénéficiaires.**
- 2. La suppression du plafond d'accès et l'augmentation des avances sur les contributions alimentaires.**
- 3. La création d'un Fonds universel des créances alimentaires.**
- 4. Des mesures complémentaires pour éviter le non-paiement des contributions alimentaires.**

Le texte peut être consulté sur : [http://www.viefeminine.be/IMG/pdf/plateforme\\_creances\\_alimentaires\\_memorandum\\_2019.pdf](http://www.viefeminine.be/IMG/pdf/plateforme_creances_alimentaires_memorandum_2019.pdf)

Pour les associations féministes, cela implique d'être en capacité d'investir des espaces de négociation et de recherche de solutions sans pour autant abandonner leur rôle critique de contre-pouvoir. Quant aux politiques, cela exige qu'ils acceptent d'impliquer la société civile dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

Si cette stratégie reste fondamentale, elle ne permettra néanmoins pas d'éradiquer les systèmes de domination à l'origine des inégalités qui touchent les femmes. C'est la raison pour laquelle, tout en continuant à exiger que l'État prenne ses responsabilités pour faire respecter le droit à la pension alimentaire, il est essentiel que les féministes poursuivent le travail de transformation de la société à la marge des réformes. En impliquant un maximum de femmes par un travail collectif de proximité, de prise de conscience et d'action collective. ■

Ces processus d'émancipation passent également par la recherche du bien-être individuel qui prend un sens particulier puisqu'il prend place dans un contexte de solidarités entre les femmes, dans la droite ligne de la philosophie de bell hooks. Pour cette dernière, le bien-être est intimement lié à la communauté, l'un est la condition de possibilité de l'autre indissociablement. « Choisir le « bien-être » est un acte de résistance politique »<sup>8</sup>. Cette vision du bien-être comme outil d'émancipation des groupes de femmes n'est évidemment pertinente que parce qu'elle s'inscrit dans un contexte structurel d'injustices et de rapports de domination dont le non-paiement des pensions alimentaires n'est qu'une des manifestations.

Pour illustrer les processus d'émancipation à l'œuvre dans les groupes de femmes, on pourrait aussi citer d'autres pratiques de renforcement. Comme par exemple, les nombreuses actions collectives, souvent joyeuses et créatives, menées par les femmes dans l'espace public, dans les lieux de pouvoir, dans les institutions, etc.

Des pratiques passent aussi par la création par les femmes elles-mêmes de services d'entraide qui permettent à la fois de valoriser leurs compétences mais également de pointer les difficultés des pouvoirs publics à répondre aux besoins des femmes seules avec enfants.

Et enfin, ce qui contribue également à l'émancipation des femmes, c'est

lorsqu'elles constatent des thématiques et des revendications mises en exergue à partir de leurs réalités de vie qui s'imposent et se débattent dans d'autres sphères (politiques, médiatiques, autres mouvements sociaux, etc).

## UNE NÉCESSAIRE IMPLICATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Et enfin, la dernière dynamique que je souhaite pointer porte sur les liens à privilégier entre les organisations de la société civile et les responsables politiques dans le but de résoudre le problème de non-paiement des pensions alimentaires.

Comme déjà souligné précédemment, les associations de femmes possèdent une expertise ancrée sur le terrain et dans les réalités de vie des femmes. À l'échelle nationale comme mondiale, elles ont permis des avancées pour les femmes parce qu'elles comprennent le mieux les difficultés auxquelles elles sont confrontées et possèdent les savoirs nécessaires pour faire progresser leurs droits.

C'est pourquoi, les collaborations étroites entre les associations de femmes, les responsables politiques et les organismes publics, dans le respect des missions spécifiques de chacun, sont essentielles afin de mettre en place des politiques publiques pérennes et de qualité. La Plateforme créances alimentaires a permis de formaliser cette relation que ce soit avec les parlementaires, les cabinets ministériels ou avec l'administration du SECAL.

---

1 Loi créant le Service des créances alimentaires (SECAL) qui ouvrira ses portes le 1<sup>er</sup> juin 2004.

2 Membres de la Plateforme Créances Alimentaires : Action Chrétienne rurale des Femmes, Centre Féminin d'Education Permanente, Collectif Solidarité contre l'Exclusion, Conseil des Femmes Francophones de Belgique, Comité de Liaison des Femmes, Entraide et Fraternité/Vivre Ensemble, Equipes d'Entraide, Femmes Prévoyantes Socialistes, Gezinsbond, Infor-

## LE PLAN D'ACTION NATIONAL DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES BASÉES SUR LE GENRE 2021-2025 PRÉVOIT LA CRÉATION D'UN FONDS DE CRÉANCES ALIMENTAIRES AUTOMATIQUE.

Le Plan d'action national contre les violences basées sur le genre (PAN) 2021-2025 lancé à l'initiative de la secrétaire d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, Sarah Schlitz a été adopté le 26 novembre 2021 par tous les gouvernements du pays. Le PAN a pour objectif de mettre en place une politique intégrée, globale et inclusive afin de lutter efficacement et radicalement contre les violences basées sur le genre, et parvenir à une réelle égalité entre les hommes et les femmes.

Dans une perspective de renforcer l'émancipation et l'indépendance économique des femmes victimes de violence, le plan accorde une attention particulière aux problèmes de non-paiement des pensions et des contributions alimentaires. Plus spécifiquement, la mesure 111 du PAN 2021-2025 prévoit d'étudier comment intervenir encore plus rapidement par le biais du SECAL (Service des créances alimentaires) dans les situations de violences intrafamiliales, par exemple par la création d'un fonds universel et automatique qui prendrait en compte toutes les créances alimentaires des enfants et ex-partenaires victimes de violence.

Le PAN s'appuie sur une étude réalisée en 2019 en Fédération Wallonie-Bruxelles par l'ASBL «Solidarité Femmes» : 79% des femmes interrogées subissent encore des violences jusqu'à cinq ans après le prononcé du divorce<sup>9</sup>. Cette violence est physique, psychologique et morale (intimidation, contrôle, menaces de violence physique ou de mort, etc.), mais comprend également des formes de violence économique telles que le non-paiement d'une pension alimentaire. Cette même étude montre qu'un ex-partenaire sur deux ne respecte pas les décisions du tribunal en matière de pension alimentaire. En outre, selon les données du «Baromètre des Parents» de la Ligue des Familles en 2020, 45% des parents divorcés ont indiqué qu'ils devraient recevoir une contribution alimentaire, mais seulement 63% des parents isolés la reçoivent régulièrement, 22% irrégulièrement et 15% jamais ou presque jamais<sup>10</sup>.

Bien qu'elles ne soient pas la cause de la violence, les pensions et les contributions alimentaires peuvent néanmoins être un facteur d'anxiété pour les victimes qui craignent de nouvelles actions violentes si une action judiciaire est engagée contre le débiteur des créances.

Dans ce contexte, le PAN 2021-2025 prévoit d'explorer la possibilité de créer un fonds universel pour les créances alimentaires en Belgique. Ce fonds universel serait accessible non seulement aux personnes en situation de défaut de paiement, mais aussi à tous les parents et ex-conjoints/partenaires qui perçoivent des contributions ou des prestations alimentaires, afin que la pension alimentaire devienne un droit automatique pour tous, du calcul du montant de la pension à son versement. Ce fonds universel permettra aussi de réduire les interactions entre les ex-conjoints et ainsi réduire les risques de réactivation des violences post séparation.

En concertation avec la Plateforme créances alimentaires, la Secrétaire d'État Sarah Schlitz a lancé dans le courant 2022 un appel d'offres pour la réalisation d'une étude dont l'objectif est d'examiner la faisabilité d'un fonds universel et automatique pour les créances alimentaires sur les modèles français et québécois.

L'étude sera amenée à analyser différents éléments parmi lesquels la manière de rendre la procédure la plus automatique et universelle possible, la possibilité pour le nouveau fonds de rembourser tous les frais extraordinaires impayés, la possibilité d'une augmentation du montant maximum des avances sur les contributions alimentaires dont le montant est actuellement limité à 175 euros et n'a jamais été indexé, la possibilité pour les mères sans-papiers ou sans domicile sur le territoire belge (une condition d'accès au SECAL) de bénéficier des services du futur fonds universel et automatique, ou encore la possibilité d'octroyer des avances sur les pensions alimentaires dues après un divorce entre ex-conjoint.e.s.

Veuvage, La Ligue des familles, Marche Mondiale des Femmes/Wereldvrouwenmars, Le Monde Selon les Femmes, Nederlandstalige Vrouwenraad, Netzwerk FrauenStimmen, Réseau Flora/Flora Netwerk, Retravailler Liège, SOS Dépannage, Université des Femmes, Vie Féminine, Furia

3 La création du Service fédéral des créances alimentaires. Histoire d'une revendication, Courrier hebdomadaire n° 1841-1842, par M.T. Coenen, 77 p., 2004

4 La création du Service fédéral des créances alimentaires. Histoire d'une revendication,

Courrier hebdomadaire n° 1841-1842, par M.T. Coenen, 2004, 77 p.

5 <https://www.axellemag.be/historique-secal-plafond-supprime/>

6 <https://sarahschlitz.be/le-plan-daction-national-de-lutte-contre-les-violences-basees-sur-le-genre-2021-2025-a-ete-adopte-ce-ventredi-26-novembre-2021/>

7 Préface d'Hafida Bachir, « Femmes catholiques en mouvements, Action catholique et émancipation féminine en Belgique francophone (1955-1990) » de Juliette Masquelier, Editions de l'Université de Bruxelles.

8 <https://journals.openedition.org/rechercheseducations/2498>

9 Melan, E. (2019), L'impossible rupture. Une étude sur les violences conjugales post-séparation. In: Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé, Vol. 2 (2), p. 489-503. A consulter: <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:226920>

10 Ligue des Familles (2020), Baromètre 2020. A consulter: <https://www.laligue.be/Files/media/520000/520570/shared/20201207-barometre-2020.pdf>