

Groupe de travail du CNIS sur les ruptures familiales et leurs conséquences

Compte-rendu de la réunion n°3 du 2 avril 2015

Président : Claude THELOT, Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes
Rapporteurs : Christine CHAMBAZ, DREES
Lucie GONZALEZ SG HCF

Destinataires : les membres du groupe, les intervenants

Rappel de l'ordre du jour

1. Validation du compte-rendu de la réunion n°2 du 19 mars
2. Statistiques en coupe (suite)

J. ACCARDO (Insee) présente le projet FILOSOFI

3. Coût des enfants de parents séparés

Exposé 1 - exposé critique sur la mesure du coût de l'enfant (Insee, Jérôme ACCARDO)

Exposé 2- Henri MARTIN (stagiaire OFCE travaillant avec Hélène PERIVIER) : mesure du coût de l'enfant de parents séparés

Exposé 3 - exploitations de la Drees de l'enquête Budget des familles (cf. présentation au HCF – M. TOMASINI)

Exposé 4 - construction du barème indicatif de fixation des pensions alimentaires à partir de l'échelle d'équivalence usuelle (C. BOURREAU-DUBOIS)

4. Points divers

Participants

Claude THELOT	Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes - président du GT
Christine CHAMBAZ	Drees – rapporteur du GT
Lucie GONZALEZ	SG HCF – rapporteur du GT
Thomas RENAUD	SG Cnis
Jérôme ACCARDO	Insee (<i>intervenant</i>)
Carole BONNET	Ined

Cécile BOURREAU-DUBOIS	Beta Université de Lorraine
Valérie CARRASCO*	Ministère de la Justice - SDSE
Benoit CEROUX	Cnaf
Maelenn DANIEL**	DGFIP
Henri MARTIN	OFCE (<i>intervenant</i>)
Marie REYNAUD	Insee
Mériadec RIVIERE	Unaf
Anne SOLAZ	Ined
Magda TOMASINI	Drees

* Mme Valérie CARRASCO représente Mme Clotilde LIXI

** Mme Maelenn DANIEL représente M. Gérard FORGEOT

Excusée

Dominique ALLAIN	SG Cnis
Edouard DURAND	magistrat
Céline MARC	SG HCF
Isabelle SAYN	Cercriid

1. Validation du compte-rendu de la réunion n°2 du 19 mars

Le compte-rendu de la réunion du 19 mars est validé.

2. Statistiques en coupe (suite)

Exposé - le projet FILOSOFI (Insee, Jérôme ACCARDO)

Le projet Filosofi (pour Fichier Localisé Social et Fiscal) vise à construire et diffuser des indicateurs de niveaux de vie et d'inégalités à un niveau géographique fin (infra-départemental), par appariement exhaustif des fichiers fiscaux et sociaux (en provenance de la Cnaf, de la Cnav et de la MSA). Il vient de rentrer en production, la première diffusion aura lieu en mai 2015 sur les données locales relatives à l'année 2012 puis se fera en septembre N+2 pour les données de l'année N.

Par rapport aux enquêtes Revenus fiscaux et sociaux (ERFS), Filosofi présente l'avantage de l'exhaustivité, qui doit permettre une estimation plus précise des distributions de niveaux de vie, y compris à un niveau local fin. L'estimation des niveaux de vie y est cependant imparfaite : les montants annuels de prestations n'y sont en effet pas directement connus mais inférés à partir des informations relatives aux prestations reçues en décembre des années N et N-1. Par ailleurs, au contraire de ERFS qui bénéficie de toute la richesse de l'enquête emploi en continu - à laquelle elle est adossée -, les descripteurs des ménages disponibles dans Filosofi sont réduits à ceux figurant dans les fichiers administratifs fiscaux et sociaux.

Discussion :

La question est celle de la capacité à repérer les changements de situation à partir de Filosofi. Cette source fournit des données en coupe, une réorientation vers un suivi longitudinal nécessiterait le lancement d'un nouveau projet - et bien sûr l'autorisation de la CNIL. Cependant, dès la fin 2015, les données de Filosofi seront appariées avec l'échantillon démographique permanent (EDP). Marie Reynaud propose de faire une présentation de l'EDP lors de de la réunion du 16 avril qui reprendra notamment l'intégration des données de Filosofi.

Sur la thématique des pensions alimentaires, le rapprochement des données fiscales et sociales devrait permettre d'élargir le champ couvert par les seules données fiscales (qui permettent d'identifier des ménages effectivement receveurs ou débiteurs) aux ménages bénéficiaires de l'allocation de soutien familial (ASF), du fait d'une défaillance du débiteur de la pension alimentaire.

En préalable à la formulation de recommandations sur l'usage de Filosofi pour enrichir la connaissance des ruptures et séparations, une investigation de la source pourrait être utile.

3. Coût des enfants de parents séparés

Exposé 1 - exposé critique sur la mesure du coût de l'enfant (INSEE, Jérôme ACCARDO)

La principale conclusion, de cette présentation est qu'on ne sait pas calculer de façon sûre un coût de l'enfant, et donc *a fortiori* pas pour des catégories de ménages données.

Trois définitions du coût de l'enfant coexistent. On peut en effet estimer :

- le coût de ce dont l'enfant a besoin ; on retrouve cette approche normative dans la construction des budgets de l'Unaf, par exemple ;
- ce que les parents dépensent pour l'enfant ; les enquêtes en donnent une vision, mais qui reste partielle, la recension des dépenses destinées aux enfants étant délicate et donc peu satisfaisante. L'analyse des dépenses globales et de leur structure ne permet par ailleurs pas d'identifier le coût de l'enfant. Par ailleurs, l'échantillon des enquêtes Budget de familles (BDF), d'environ 10 000 répondants, limite la possibilité de conclure sur les écarts constatés entre des catégories de ménages d'effectifs restreints.
- ce qu'il faudrait donner aux parents pour maintenir le niveau d'utilité ou le bien-être qu'ils avaient avant la venue de l'enfant, l'écart entre les situations avec et sans enfant constituant alors le « coût de l'enfant ». Cette approche est celle que privilégient les économètres. A partir de l'observation des dépenses collectées par les enquêtes BDF, traduisant la demande, et du niveau de revenu des ménages, les économètres déduisent un niveau d'utilité à type de ménage donné. Leurs estimations reposent toutefois sur une difficulté théorique majeure : la fonction d'utilité sous-jacente ne peut en effet être identifiée qu'à une fonction croissante près. Il est donc nécessaire de faire des hypothèses identifiantes, arbitraires et non testables pour mesurer le bien-être/l'utilité : par exemple l'hypothèse d'Engel (la part de l'alimentaire décroît quand le niveau de vie augmente), ou l'hypothèse de Rothbarth (les dépenses en bien adulte – vêtements par exemple, sont invariantes à niveau de vie donné). Or, le résultat des estimations est très dépendant des hypothèses retenues ;

un panorama d'études menées au cours des dernières décennies en France à partir des enquêtes Budget de famille montre ainsi des estimations du coût de l'enfant par rapport au revenu du couple variant entre moins de 20% à plus de 70% selon les hypothèses retenues. Mené sur des populations spécifiques, l'exercice s'avère encore plus hasardeux.

Exposé 2- Henri MARTIN (stagiaire OFCE travaillant avec Hélène PERIVIER) : une estimation du coût de l'enfant par comparaison des dépenses : le cas des pères divorcés

Le point de départ des travaux présentés par H. Martin est le constat d'une augmentation du nombre de familles monoparentales (surtout des mères) et d'adultes dont les enfants résident hors du domicile (surtout des pères). Or, les parents ayant des enfants hors domicile supportent aussi des dépenses, non prises en compte dans l'estimation du coût de l'enfant (ni d'ailleurs par le système socio fiscal qui ne les considère pas comme « enfant à charge »). L'enquête BDF 2012-2011 recense les enfants (au sens large, quels que soient leur âge et leur statut d'activité) hors domicile qui génèrent des dépenses régulières pour le ménage. Leurs situations étant très hétérogènes, l'étude porte uniquement sur les personnes vivant seules ayant un enfant hors du domicile, de moins de 18 ans et scolarisé (hors études supérieures). Il y en a 260 dans l'échantillon (86% d'hommes, un peu plus âgés en moyenne que les personnes vivant seules, avec en moyenne 1,67 enfant, et un revenu disponible supérieur de 10% en moyenne à ceux des personnes vivant seules).

Une modélisation de la dépense de chaque poste de consommation en fonction linéaire du logarithme du revenu disponible, de variables de contrôles (âge, catégorie sociale, statut d'occupation du logement...) et d'une indicatrice de la présence d'enfants hors domicile conduit à estimer un surplus de dépenses en présence d'enfants hors domicile de 4 454 euros annuels– soit environ 15% du revenu, avec un poids important des dépenses de transports, de logement, de loisirs et culture. Ce surplus s'entend hors paiement de la pension alimentaire (qui est déduite du revenu disponible et non intégrée aux dépenses de consommation). Une estimation par « matching », qui a l'avantage de ne pas forcer la linéarité de la forme fonctionnelle, évalue ce surplus de dépense à un niveau un peu plus faible, de l'ordre de 3 400 euros annuels, le surcroît de dépenses de logement étant alors non significatif.

Une limite importante de l'étude réside dans la possibilité d'interpréter le surplus de consommation estimé en présence d'enfants hors du domicile comme leur étant imputable. La spécification des modèles n'intègre en effet que des variables observables. Or, parmi les variables inobservables non prises en compte, il y a les préférences de ménages, qui peuvent se distordre en présence d'enfants ou après une séparation. On ne sait donc pas si le surplus de consommation est imputable directement aux enfants.

Exposé 3 - exploitations de la DREES de l'enquête Budget des familles (DREES, Magda TOMASINI)

La Drees présente les difficultés rencontrées lors des exploitations récentes de l'enquête Budget de familles, tant théoriques (précédemment exposées par J. Accardo) que pratiques :

- l'hétérogénéité des données, notamment liée au positionnement des ménages au cours du cycle de vie, a contraint à rechercher une homogénéité plus grande en réduisant le champ d'étude, et donc la taille de l'échantillon mobilisé ;

- l'évolution des méthodes de recueil des données au fil des enquêtes a empêché de construire des pseudo-panels, et a limité l'appréhension des phénomènes en évolution ;
- les dépenses individualisables de plus en plus difficiles à appréhender lorsque l'enfant grandit, car à partir d'un certain âge elles sont traitées comme des dépenses d'adultes.
- les études sur des sous-populations ont été limitées par la taille de l'échantillon. Les analyses ont par ailleurs fait apparaître des résultats étonnants, dont on ne sait pas s'ils sont liés à l'échantillonnage ou s'ils révèlent des comportements dont l'étude serait à approfondir. Par exemple, les dépenses de logement des ménages avec trois enfants semblent plus faibles que celles des ménages avec deux enfants.

Sur ce dernier point, et sans que cela ne résolve toutes les difficultés, ***il pourrait être envisagé de surreprésenter dans l'enquête Budget de familles certaines configurations familiales jugées pertinentes pour l'analyse.***

Discussion :

Comment surmonter ces difficultés pour produire des données moins fragiles susceptibles d'aider le décideur public ?

La réponse suppose de distinguer les différents types de difficultés :

1- Les difficultés empiriques :

- difficultés liées à la faible taille de l'échantillon : sur-échantillonner des catégories d'intérêt pourrait permettre de donner des chiffres plus solides sur leurs consommations.
- difficultés liées au protocole de collecte : la difficulté liée à la faiblesse de l'échantillon est amplifiée par le fait que les carnets de dépenses ne sont remplis que pendant une semaine. Il est de ce fait recommandé de travailler sur des cellules d'une trentaine de ménages dont on traite la moyenne comme une observation unique, sans que ce cellulaire permette toutefois de compenser les défauts d'observations sur des populations peu nombreuses. Cependant, il est difficilement envisageable d'augmenter la durée de remplissage des carnets. Elle a en effet été volontairement réduite à une semaine ¹ afin d'améliorer le taux de réponse à l'enquête, qui reste malgré tout relativement faible, à 68% (contre environ 60% antérieurement). Les pratiques observées à l'étranger sont proches de celles retenues par l'Insee. Seules les enquêtes très ciblées sur certains postes de dépenses (comme le sont les panels de consommateurs) peuvent viser un niveau de détail important avec une collecte longue.
- Sous-estimation des dépenses : le recalage de l'enquête sur les données de la comptabilité nationale est-il susceptible d'améliorer la cohérence entre les dépenses et les ressources ? Oui, mais en général cela ne modifie pas très notablement l'analyse des structures de consommation.

¹ elle était de 2 semaines jusqu'en 2006, et il y avait 3 visites contre 2 actuellement

Compte tenu de ces difficultés, on peut *s'interroger sur la place éventuelle à accorder à une construction étendue de budgets-types*, qui pourraient apporter une réponse raisonnée – certes non statistique - à la question du coût de l'enfant, avec des hypothèses connues donc arbitrables. Des budgets relatifs à des situations actuellement non prises en compte par les budgets-types existant (notamment les situations de monoparentalité) devraient être développés. Cette approche, non statistique, présente cependant l'inconvénient de gommer la dispersion constatée par les enquêtes dans les comportements des ménages.

Une autre piste pourrait être celle *d'une enquête spécifique sur le coût des enfants de parents séparés, complétant le dispositif d'observation existant, cette enquête n'étant pas nécessairement collectée de façon régulière*. L'introduction de modules sur la consommation dans des enquêtes autres que Budget de familles a déjà été expérimentée, par exemple dans l'enquête Patrimoine - où la connaissance de la consommation à côté du patrimoine devait permettre d'approcher le taux d'épargne². La conception de l'enquête nationale sur les ressources des jeunes (ENRJ) a aussi montré la capacité d'innovation en termes de questionnement sur des sujets complexes et sur des flux de dépenses qui concernent des personnes qui ne vivent pas forcément à plein temps dans le logement.

L'objectif d'une telle enquête serait de pouvoir comparer les dépenses des familles concernées avec celles des autres familles, comme relevées dans BDF, sans imposer aux ménages interrogés un détail de recueil qui suppose la tenue d'une comptabilité analytique. Il ne s'agirait donc pas tant de mesurer le coût de l'enfant qu'un écart de dépenses entre les familles avec enfant(s) et les familles sans enfant.

2- Les difficultés théoriques :

Les difficultés relevées sont également d'ordre théorique, liées à la nécessité de poser des hypothèses identifiantes pour estimer des échelles d'équivalence. Ces hypothèses sont-elles toutes « équivalement raisonnables », ou peut-on *demander à l'Insee d'entreprendre des travaux visant à réduire la diversité des estimations ?*

Les hypothèses présentées et discutées ont pendant des décennies été acceptées comme valides, leur critique est récente. Rien ne permet de trancher entre elles.

L'échelle OCDE modifiée, communément utilisée, est jugée plausible, mais critiquée pour ce qui concerne les familles monoparentales.

Une solution peut être de fonder l'estimation des échelles d'équivalence sur des questions subjectives également révélatrices de l'utilité des ménages ; mais les résultats divergent là aussi selon les questions retenues (sentiment d'aisance financière, qualification du niveau de vie, revenu minimal nécessaire pour un ménage comme le vôtre), et sont assortis d'une grande variance. La question sur le revenu minimal nécessaire pour un ménage comme celui de l'enquêté pose par ailleurs la question de la référence mobilisée par ce dernier pour répondre. A l'instar de ce qui avait été fait dans le module « bien être » de l'enquête Statistiques sur les Ressources et les conditions de

² Le module consommation comprenait quelques questions sur les grands postes budgétaires, supposés bien appréhendés par les ménages, les montants de dépenses correspondant aux postes plus difficiles à cerner simplement étant ensuite déduits des premiers par application de coefficients connus grâce aux enquêtes Budgets de familles.

vie (SRCV), il pourrait être envisagé ***d'adosser la question sur le revenu nécessaire à des « vignettes » décrivant des situations types.***

Au final, la question reste celle du contour des besoins des décideurs politiques. La question du coût de l'enfant est-elle vraiment centrale, et pour quels usages ? Les besoins de connaissance semblent porter sur la mesure du niveau de vie, les coûts supplémentaires supportés par les parents en cas de rupture conjugale (qu'ils aient ou non la garde de l'enfant), la compensation du coût de l'enfant, pour tous les types de familles, par les politiques publiques mais aussi, pour les familles ayant connu une rupture, par les transferts privés entre parents (pension alimentaire notamment)³. S'agissant des pensions alimentaires, Mme Bourreau-Dubois souligne l'intérêt des pouvoirs publics pour une estimation « raisonnable » du coût de l'enfant, sur lequel les juges puissent s'appuyer, sans que cela soit nécessairement une estimation parfaite⁴. Quant à la compensation du coût de l'enfant, elle répond à une volonté politique de réduction des inégalités, le législateur ayant montré, à travers les réformes adoptées ces dernières années, un intérêt croissant pour la redistribution verticale plutôt qu'horizontale.

Exposé 4 - construction du barème indicatif de fixation des pensions alimentaires à partir de l'échelle d'équivalence usuelle (Cécile BOURREAU-DUBOIS)

La construction d'un barème indicatif de fixation des pensions alimentaires résulte de travaux menés par un groupe de chercheurs (une économiste, une juriste et un magistrat) en réponse à une demande du ministère de la justice. Il s'agissait d'aider les juges à fixer les pensions alimentaires mais aussi d'accompagner les justiciables (et leurs conseils) dans leurs négociations. L'élaboration du barème s'est faite sous la contrainte forte de produire un outil à usage opérationnel. Le postulat de base reprenait le Code civil, qui pose que les parents contribuent à l'entretien et à l'éducation de leurs enfants à proportion de leurs ressources. Les chercheurs se sont inspirés des expériences étrangères, notamment anglo-saxonnes (des barèmes sont ainsi diffusés aux États-Unis depuis la fin des années quatre-vingt). Ils ont choisi de s'appuyer sur l'estimation du coût de l'enfant proposée par l'Insee, considérée comme légitime du fait de l'expertise de l'Institut : a ainsi été retenue l'hypothèse de non-variation avec le revenu des parents, ni avec le rang de l'enfant dans la fratrie. La rupture à 14 ans a été lissée sur 18 ans pour répondre à la contrainte opérationnelle d'une table unique. L'éventuel surcoût lié à la monoparentalité n'est pas pris en compte, faute d'avoir des données sur ce surcoût. La référence est donc le coût de l'enfant lorsque ses parents vivaient ensemble. La prise en charge du coût de l'enfant est supposée être partagée entre les parents de façon proportionnelle à leur revenu, le coefficient de coût est donc appliqué au revenu du parent débiteur, quel que soit le niveau de ce dernier (ce qui n'est d'ailleurs pas toujours très bien compris). La table de référence est indicative, les montants proposés s'appliquant plutôt dans les cas standards, avec un coût moyen. Le juge peut les moduler, à la hausse comme à la baisse.

Discussion:

³ Post réunion : la question du besoin des décideurs (connaissance du coût de l'enfant ou du surplus de dépense lié à sa présence) n'a pas été tranchée lors de la réunion. Le point sera réexaminé lors d'une prochaine séance.

⁴ En Allemagne, des données produites à partir d'enquêtes sur les budgets sont régulièrement mobilisées pour ajuster les barèmes de prestations sociales et fixer les montants des pensions alimentaires.

Les hypothèses retenues pour la construction de cette table ouvrent un certain nombre de questions :

- l'hypothèse de non variation du coût relatif en fonction des revenus vient-elle uniquement d'un souci de simplicité de la table ? Si celle-ci entre pour grande partie dans le choix, le point central de la justification est le souci de prendre appui sur la pratique de l'Insee pour gagner en légitimité.
- comment prendre en compte les coûts pris en charge à l'occasion de l'exercice du droit de visite par le parent non gardien ?
- l'application au revenu des coefficients tirés de l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée est-elle justifiée, alors que :
 - o cette échelle, identique pour tous les niveaux de revenu, peut être estimée à partir de l'observation de dépenses, et que la part des dépenses dans le revenu n'est pas indépendante de ce même revenu ? Cette question n'est cependant pas si prégnante dans la mesure où les juges ont pour pratique de restreindre la référence au barème aux situations de revenus les plus courantes, à l'exclusion des revenus les plus bas (inférieurs à 700 euros mensuels) et les plus hauts (supérieurs à 5 000 euros mensuels). Par ailleurs, les enquêtes du ministère de la justice montrent que la plupart des couples se présentent devant le juge avec une proposition de montant de pension déjà définie (sans doute un peu au-dessus du barème, ce dernier constat étant à considérer avec prudence compte tenu des effectifs concernés dans les enquêtes)
 - o cette échelle peut provenir de la modélisation de variables subjectives faisant référence au revenu disponible, alors que les revenus retenus par le barème sont des revenus avant prestations sociales et impôt ? **Il pourrait être demandé à l'Insee d'analyser la possibilité de transformation d'une échelle applicable sur le revenu disponible à une échelle pertinente sur le revenu avant transferts sociaux et fiscaux.**
 - o l'échelle ne distingue pas la situation des familles monoparentales⁵, ni celle des personnes seules ayant des enfants hors du domicile ? par ailleurs l'hypothèse sous-jacente est celle d'un maintien du niveau de vie de l'enfant alors qu'on sait que le niveau de vie des deux parents baisse après une séparation ?

Compte tenu de toutes ces questions, il pourrait être opportun de **demander au système statistique public d'étudier plus précisément le coût de l'enfant ou le surcroît de dépense après la rupture** (dans un contexte monoparental / et enfants hors logement).

4. Points divers

⁵ Ce que fait l'échelle dite « bas revenus » de la CNAF (mais seulement pour le parent qui a la « charge principale » des enfants).

Fiches-types sur les sources de données : une maquette a été transmise aux membres du groupe, pour les aider à préparer le recueil d'information nécessaire sur chacune des sources. Dans le cas où des fiches préexisteraient à la demande, l'usage de la maquette reste bien sûr facultatif. Par ailleurs, le Cnis propose de transmettre en amont aux producteurs de sources les éléments déjà en sa possession (versions de fiches élaborées pour les passages en opportunité).

La prochaine réunion portera sur les aspects longitudinaux. T. Renaud instruit la possibilité que cette réunion ait lieu en visioconférence avec Strasbourg.