

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

Compte-rendu de la réunion du 19 mars 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

Rappel de l'ordre du jour

1. Validation du compte-rendu de la réunion de lancement du 5 mars ;
2. Réactions du Bureau du CNIS sur le mandat du groupe;
3. Statistiques en coupe.

Exposé 1 - Interventions globales (et coordonnées) de l'INSEE (M. REYNAUD) et de l'INED (C. BONNET et A. SOLAZ)

Exposé 2 - Données et études sur les divorces du ministère de la Justice (C. LIXI)

Exposé 3 – Données et études sur le champ des allocataires des CAF (B. CEROUX), y compris les remontées d'information prévues dans le cadre de l'expérimentation du dispositif GIPA¹

Discussion générale

4. Questions diverses.

Échanges sur le modèle de fiche descriptive des sources (exemple de l'enquête patrimoine)

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
Benoit CEROUX	CNAF
Magda TOMASINI	DREES
Clotilde LIXI	Ministère de la Justice - SDSE
Gérard FORGEOT	DGFIP

¹ GIPA : garanties contre les impayés de pensions alimentaires.

Myriam BOBBIO*	UNAF
Anne SOLAZ	INED
Carole BONNET	INED
Marie REYNAUD	INSEE
Edouard DURAND	magistrat
Cécile BOURREAU-DUBOIS	BETA Université de Lorraine
Isabelle SAYN	CERCRID

*représente M. Mériadec RIVIERE

Excusées

Dominique ALLAIN	SG CNIS
Céline MARC	SG HCF

1- 1. Validation du compte-rendu de la réunion de lancement du 5 mars

Le compte-rendu de la réunion de lancement du 5 mars est validé.

2- Réactions du Bureau du CNIS sur le mandat du groupe

D. Allain a rédigé une synthèse des réactions du bureau du Cnis sur le projet de mandat discuté par le groupe le 5 mars. Les discussions du bureau ont produit un arbitrage équilibré, en donnant la préférence aux ruptures avec enfants sans néanmoins exclure les autres.

3- Statistiques en coupe

La séance porte sur le moment de la rupture ; les aspects longitudinaux seront étudiés lors d'une autre séance.

Rappel : il s'agit de produire des recommandations faisant la balance entre le souhaitable et le possible, à horizon de deux-trois ans et à plus long terme.

Exposé 1 - Interventions globales (et coordonnées) de l'INSEE (M. REYNAUD) et de l'INED (C. BONNET et A. SOLAZ)

INSEE (Marie REYNAUD) – Trois blocs de sources Insee peuvent être distingués :

- L'enquête Famille Logement de 2011 (EFL 2011) auprès d'environ 360 000 adultes, adossée au recensement de la population (RP) donne des informations très détaillées. Elle permet notamment de classer les adultes selon l'existence d'une relation de couple (en couple, pas en couple actuellement mais l'a été, jamais en couple) qui peut être croisée avec la cohabitation, le sexe du conjoint, le régime de l'union (PACS, mariage, union libre) ; le lien des enfants des adultes du ménage avec ces derniers y est décrit, de même que la durée qu'ils passent dans le logement (tout le temps, la moitié du temps ou plus, moins de la moitié du temps) et la qualité d'un éventuel autre logement (logement de l'autre parent, logement pour les études, autre, ...) ; l'EFL permet de connaître l'ancienneté de la mise en couple et

pour les personnes qui ne sont plus en couple, l'ancienneté de la rupture ou du veuvage. Si l'état matrimonial légal n'est pas fourni dans cette enquête, il peut être connu grâce à l'appariement, pour les répondants à l'EFL, des réponses à l'EFL avec les données du recensement les concernant. L'existence de conjoints précédents est connue pour les personnes qui ne sont pas en couple au moment de l'enquête (on connaît alors la date de rupture ou de décès du dernier conjoint), mais pas pour les autres personnes. L'EFL ne permet pas de compter les orphelins qui vivent avec un parent remis en couple. Par ailleurs, l'enquête ne couvre pas les Dom. Enfin, la périodicité de l'EFL est irrégulière, c'est une enquête lourde dont la reconduction nécessite une décision explicite.

- Le recensement de la population (RP) mené sous forme d'enquêtes annuelles (EAR) qui bien que non diffusées sont exploitées par l'Insee, avec précaution (comparaison à d'autres sources): les informations sont plus fréquentes mais moins détaillées que dans l'EFL. On y repère les personnes vivant en couple, les familles monoparentales, et les enfants² vivant dans ces configurations ; le statut matrimonial est précisé : mariage, et depuis cette année (enquête annuelle de recensement de 2015) PACS et union libre et sera diffusé en routine après 5 années de collecte. L'introduction de ces dernières modalités entraîne une rupture de série que l'Insee va expertiser – Le niveau de détail de l'information recueillie est moins fin qu'avec l'EFL (on ne distingue pas les familles recomposées des familles traditionnelles), mais le RP permet une localisation fine des populations sur le territoire français.
- Les enquêtes ménages constituent un gisement important de données dont l'exploitation pourrait être approfondie. Les enquêtes majeures sont l'enquête emploi en continu (57 000 ménages), l'enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS, 56 000 ménages), le dispositif européen statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV, 12 000 ménages). L'Insee a prévu d'expertiser les conventions de comptages dans le tronc commun des ménages (TCM) entre ces enquêtes, notamment sur la multirésidence, la résidence des enfants et le dénombrement des familles. La matrice des liens présente dans le TCM de ces enquêtes est pour l'heure peu utilisée, son expertise est prévue pour aboutir en 2016. Au-delà des descripteurs des ménages qu'elles embarquent, les enquêtes permettent d'approfondir certains thèmes : niveau de vie et pauvreté pour l'ERFS, conditions de vie et indicateurs de privation pour SRCV (+ comparaisons européennes), marché du travail pour l'EEC.

Discussion

L'intérêt des sources de l'Insee est de couvrir l'ensemble des situations et pas seulement celles correspondant à des catégories du droit. Ce constat ouvre la discussion sur la nécessité et la possibilité de définir une nomenclature des situations familiales qui soit adaptée aux besoins mais aussi aux systèmes d'information, et sur le rythme de constitution et de diffusion de statistiques reprenant cette nomenclature. La place des catégories juridiques dans cette nomenclature est posée. Compte tenu de la difficulté à disposer d'informations fines de façon très régulière, il pourrait être judicieux de **définir une nomenclature assez grossière, adossée à**

² Il n'y a pas de limite d'âge pour les enfants mais l'Unité des études démographiques et sociales a l'habitude de définir les familles avec enfants comme des familles dont un au moins un des enfants a moins de 18 ans (tous les enfants de la famille sont alors comptés, quel que soit leur âge)

l'existant, pour dresser annuellement un état des lieux ou panorama des situations, et de compléter ce panorama par des analyses complémentaires, selon une temporalité plus large, en s'appuyant sur des nomenclatures plus précises. Pour permettre ces analyses complémentaires, il serait souhaitable de pouvoir **assurer le renouvellement de l'EFL à un rythme régulier** – tous les dix ans, par exemple.

Les données mobilisées pour les panoramas tant annuels que complémentaires prendront leur source dans des enquêtes mais aussi des sources administratives, s'appuyant sur des concepts de familles différents. Il faudra donc être vigilant dans l'articulation des concepts.

Faut-il conduire l'analyse en repartant de ce qui est possible (ou non) à partir du RP ? Quelles sont les sources mobilisables ?

- La question avait été posée le 5 mars de la production d'indicateurs conjoncturels, comme le taux de divortialité. Les données du ministère de la justice permettent-elles cette production ? Elles fournissent des informations sur les divorces et sur les ruptures de PACS, sans qu'on sache cependant pour ces dernières si la rupture est préalable à une séparation ou à un mariage, mais rien sur les ruptures des autres types d'union. Sur le passage du PACS au mariage, il est suggéré d'exploiter les données fiscales. Pour un champ plus complet, l'EDP, qui rassemble des données de l'état civil, des enquêtes de recensement, des déclarations de données sociales (DADS), des données fiscales et sociales, sera disponible fin 2015. L'INSEE pourrait analyser ces données en 2016.
- S'agissant des catégories utilisées actuellement, une limite est relevée dans la nature des sources mobilisées : l'entrée par le logement limite la capacité à décrire les recompositions familiales, mais également identifie comme seules des personnes qui ne le sont pas vraiment, en cas de résidence alternée des enfants.
- Sur l'articulation entre les statistiques en coupe et les données longitudinales : une des difficultés pour la construction d'une nomenclature vient du souhait de définir le ménage par rapport à une situation prise avec son historique (une personne seule ne sera pas décrite de la même façon selon qu'elle est divorcée, séparée, ou n'a jamais vécu en couple, une personne en couple à un moment donné peut aussi être décrite différemment selon qu'il s'agit ou non d'une remise en couple...). Si on veut des simples comptages des changements de situations (sujet de la séance), peut-être faut-il envisager une nomenclature simple, avec une profondeur temporelle pour la prise en compte de ces changements qui soit réduite à l'année - une profondeur plus grande renvoyant à des problématiques d'analyses longitudinales.
- Sur la place du RP dans le système d'information à mobiliser pour la production d'un panorama annuel des situations familiales : faisant suite au rapport du groupe de travail du Cnis sur l'évolution du questionnaire du recensement de la population³, un nouveau groupe de travail réfléchit à la mise en œuvre concrète de la proposition de l'amélioration de la partie « analyse ménage-famille » du questionnaire, afin notamment de repérer les familles

3

http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/publications/rapports/2012/RAP_2012_130_evolution_questionnaire_recensement.PDF

recomposées et les enfants qui ne vivent pas la plupart du temps dans le logement, avec un horizon opérationnel à trois ans. Il serait utile **d'assurer une bonne articulation entre les avancées de ce groupe de travail et le nôtre**. Le caractère déclaratif des données recueillies dans le cadre des EAR est souligné, avec la subjectivité qu'il emporte, sans que cela remette néanmoins en cause leur intérêt, à côté d'autres sources.

- Une alternative – ou un complément - peut par ailleurs être trouvée dans les données des tableaux des habitants du logement (THL) du tronc commun des ménages (TCM) présent sous une forme plus ou moins développée dans toutes les enquêtes ménages de l'Insee hors l'enquête Emploi en continu. Une **exploitation du fichier constitué en empilant les THL des différentes enquêtes ménages** a été portée en investissement au programme de travail 2015 de l'Insee. Compte tenu de la taille des échantillons (cumulés) des enquêtes ménages d'une année, cette exploitation pourrait permettre, sinon de produire des données de façon très régulière, au moins **d'amorcer les bases d'une nouvelle nomenclature** utilisée ensuite pour approfondir les études relatives à chacun des thèmes des enquêtes. L'attention du groupe est attirée sur le caractère chronophage du THL, en collecte, potentiellement au détriment des thèmes propres à chacune des enquêtes, qui invite à être prudent sur des recommandations relatives au développement de ce THL. Néanmoins, la question est posée de la **possibilité d'insérer quelques questions à l'enquête Emploi**, dont l'échantillon annuel est le plus gros (hors EAR) mais qui n'utilise pas le TCM (mais il y a bien un tableau des habitants du logement).

INED (Carole BONNET et Anne SOLAZ) – La discussion a lieu au fur et à mesure de la présentation

- L'enquête Études des relations familiales et intergénérationnelles (ERFI) est une enquête longitudinale collectée tous les 3 ans depuis 2005, mais qui peut être utilisée en coupe. Elle fait partie d'un programme international d'enquêtes auprès des familles ; son champ est assez large en termes d'âge (18-79 ans), ce qui restreint la possibilité d'analyse sur des tranches d'âge plus fines, l'échantillon étant de taille modeste (environ 10 000 répondants en vague 1, et moins de 6000 répondants en vague 3). Elle s'intéresse notamment aux mises en couples, repère les enfants biologiques et les enfants hors ménage (avec sous-déclaration), ainsi que les enfants décédés. ; l'Ined suspecte une forte **sous-déclaration des enfants hors ménage**. → **une recommandation possible pourrait porter sur les efforts à fournir pour la limiter**.

ERFI recueille également de l'information sur le versement et la perception des pensions alimentaires, avec leur montant et la fréquence de versement. Toutefois, les effectifs concernés sont faibles, et la formulation de la question a évolué au fil des vagues, ce qui limite la possibilité de comparaison entre les vagues ; en cas de reconstitution familiale, il s'avère par ailleurs difficile de récupérer de l'information sur les pensions reçues par le conjoint du répondant, et non pas par lui-même. → **une recommandation pourrait être de bien interroger les individus plutôt que les ménages, et de chercher à repérer non seulement le droit aux pensions mais aussi l'effectivité de leur versement**.

Discussion :

Est-il nécessaire ou non de disposer d'une information régulière sur les pensions alimentaires ?

Les sources administratives et enquêtes fournissent des informations, mais seulement sur ceux qui reçoivent (ou qui versent ?) des pensions, à l'exclusion de ceux qui devraient en recevoir mais sont confrontés à un non-paiement, mais aussi à l'exclusion des enfants qui reçoivent directement des pensions et des transferts monétaires opérés mais potentiellement non déclarés à l'administration en cas de résidence alternée. Par ailleurs, les pensions versées en nature échappent aux systèmes d'information. → Vérifier si elles sont valorisées monétairement dans les fichiers fiscaux ou par les CAF. Aucune information n'est enfin disponible sur la régularité des paiements.

Les sources actuelles comportent un défaut de couverture qu'on ne sait pas mesurer. La nécessité d'articuler l'information à rendre annuellement avec les données disponibles, et de produire des approfondissements toutes les X années est de nouveau soulignée. Ces approfondissements nécessiteront de résoudre la difficulté de repérage des situations à enquêter. Une entrée par les enfants est suggérée. Une piste pourrait être aussi d'adjoindre un module complémentaire à l'enquête SRCV (en panel), voire, comme cela est fait tous les deux ans aux États-Unis, d'adosser un module complémentaire à l'enquête emploi ou un enrichissement de la partie revenus de l'enquête Emploi. Une recommandation pourrait donc être de ***faire des enquêtes spécifiques sur le sujet des pensions alimentaires (y compris de façon très ponctuelle)***. Une recommandation complémentaire pourrait être ***d'étudier la possibilité de relancer le dispositif de l'enquête emploi comme locomotive à ce type d'enquêtes***.

Attention aux tailles d'échantillon. Le sous échantillon concernée par les pensions est peut-être très faible

- L'enquête Étude des parcours individuels et conjugaux (EPIC) dont la collecte s'est terminée en février 2014, est en cours d'exploitation. Réalisée auprès de 7 850 personnes répondantes, elle interroge sur la formation des couples, le couple étant entendu dans un sens large qui amène à décrire chacune des unions vécues par la personne : en particulier, relations avec les enfants de chaque partenaire du couple, et interrogation sur les caractéristiques des deux conjoints ; la séparation des unions cohabitantes est appréhendée dans leur dynamique (en rétrospectif) en décrivant leurs conséquence sur les enfants, et la décohabitation (qui a gardé le logement). Les aspects financiers des unions et séparations sont en revanche très peu abordés (rien sur les pensions alimentaires), et il n'y a rien sur les interventions judiciaires pour les couples non mariés. L'Ined insiste sur l'insertion d'une modalité supplémentaire pour la réponse à la question « PRENOM vit-il ici » du THL, pour isoler la résidence alternée.

Discussion :

Faut-il promouvoir le repérage des résidences alternées ?

La frontière est ténue entre résidence alternée et droit de visite élargi. La question est posée de ce qu'il est nécessaire de repérer : la situation juridique ou la réalité du temps passé avec chacun des parents ? Les deux notions semblent importantes, pour concilier le besoin de connaissance des organisations familiale après la rupture (qui n'impose pas de passer par la catégorie

juridique) et celui d'évaluation de l'impact des politiques publiques (le point de vue fiscal ou social étant alors primordial). Le groupe s'accorde donc sur la nécessité de **distinguer la fréquence et les modalités de la résidence avec chacun des parents.**

Exposé 2 – Données et études sur le champ des allocataires des CAF (B. CEROUX), y compris les remontées d'information prévues dans le cadre de l'expérimentation du dispositif GIPA⁴

- Sur les configurations familiales : les fichiers statistiques sur les allocataires des CAF permettent de repérer la monoparentalité et le statut conjugal avec des variables jugées de bonne qualité par la Cnaf. En revanche, ils ne permettent pas d'identifier les recompositions. Un appel à projet de recherche va être lancé sur le sujet fin 2015.
- Sur le niveau de vie : les prestations légales versées par les CAF sont bien connues, de même que les revenus (N-2 et N-1). Les CAF disposent également d'informations sur les pensions alimentaires, l'ASF (et dans ce cas, les pensions dues, jugement, nombre de débiteurs, avec une qualité variable), les conditions de vie (situation d'activité, montant des AFI, logement, partage des AF en cas de résidence alternée). Un appel à projet de recherche a par ailleurs été lancé sur la monoparentalité précaire (avec trois recherches : hébergement d'urgence avec ENFAMS ; familles immigrées avec TeO, EFL et Elfe ; parentalité à la Martinique avec une enquête qualitative). La Cnaf porte enfin un projet d'enquête quantitative sur la résidence alternée (motivation, organisation, évolution), qui sera conduite en interne, avec un chercheur.
- Sur la Garantie contre les impayés de pensions alimentaires (Gipa) : l'expérimentation Gipa concerne 20 départements ; elle comprend des séances d'information auprès des parents en cours de séparation ou séparés. L'évaluation de l'expérimentation comporte trois volets : l'exploitation de données de gestion, une enquête quantitative auprès d'allocataires s'étant séparés au cours des 18 derniers mois, et une enquête qualitative auprès des acteurs et des publics.

Discussion :

Quelle diffusion des données et études réalisées à partir des données des CAF ?

Les revues éditées par la Cnaf comportent nombre d'articles relatifs aux séparations et surtout à la monoparentalité ; tous ne reposent pas sur l'analyse des données de gestion de la Cnaf. La diffusion des données de la Cnaf est cependant large, car elles alimentent un certain nombre de dispositifs du service statistique public : enquêtes ménages, Filosofi, notamment. Prises de façon isolées, elles peuvent permettre de répondre à des questions précises sur le champ d'intervention des Caf, mais ce champ présente un défaut de couverture par rapport à la population dans son ensemble. Leur intérêt réside aussi dans leur insertion dans Filosofi.

Le groupe demande une présentation de cette source. Elle pourra être réalisée par Jérôme Accardo, qui en assure la maîtrise d'ouvrage, lors de la prochaine réunion (Marie Reynaud se charge de lui transmettre la demande).

⁴ GIPA : garanties contre les impayés de pensions alimentaires.

Exposé 3 - Données et études sur les divorces du ministère de la Justice (C. LIXI)

- Le Répertoire général civil (RGC) fournit depuis 1980 des données exhaustives sur les divorces et le post-divorce et les saisines des parents non mariés qui se séparent relatives à leurs enfants. Cependant, certaines données ne sont pas toujours bien renseignées par les greffiers qui n'en ont pas usage localement : ainsi on ne compte que 20% à 30% de réponse à l'ensemble des items sur le champ des dossiers portant sur la résidence des enfants mineurs, sans qu'on estime le biais lié à cette non-réponse.

Discussion :

Quelle utilisation possible des questions du RGC souffrant d'un taux élevé de non-réponse, et comment améliorer le taux de réponse dans le RGC ?

- L'amélioration du taux de réponse peut passer par la contrainte ou la motivation : compte tenu de la forte charge de travail des greffiers la contrainte peut sembler nécessaire, quoique contraire à la culture professionnelle. Une refonte du logiciel de gestion sur le civil est en cours, elle devrait aussi normaliser les pratiques entre juridictions et permettre de produire des statistiques de meilleure qualité ; mais ce projet est peu susceptible d'atterrir avant 2020. D'ici là, on peut envisager la possibilité de saisie *ad hoc* de dossiers pour des enquêtes spécifiques (par le service statistique SDSE, ou des chercheurs, ...), mais ce sont des opérations lourdes, la saisie étant compliquée du fait de l'absence de normalisation des documents de base. ... Cela n'empêche pas d'essayer de mieux exploiter ce qu'il y a.
- Un retour vers les juridictions des analyses conduites à partir des données disponibles pourrait être une source de motivation, selon le principe que la demande crée l'offre. La comparaison des pratiques des juridictions suppose cependant une connaissance du contexte des affaires (« ce que vivent les gens »), notamment dans leur plus ou moins grande conflictualité. Trois recommandations pourraient être faites :
 - **Utiliser les données, même si on sait qu'elles ne sont pas de qualité parfaite, pour susciter l'engagement des services à mieux remplir les variables à usage statistique du RGC.**
 - **En réponse à une demande de certains magistrats, réaliser des études (y compris qualitatives) sur le vécu des séparations par les personnes et les conséquences des décisions de justice ?.**
 - **Tirer un échantillon de décisions qui pourraient être saisies et exploitées soit par le SSM Justice soit pas un prestataire.**
- Des enquêtes ponctuelles viennent compléter le RGC, essentiellement orientées vers la résidence des enfants mineurs (les éléments seront repris dans l'Insee Référence)

Fin de la réunion.

Les points divers n'ont pu être abordés faute de temps et sont reportés à la prochaine séance. La discussion sur les statistiques en coupe, non terminée, sera poursuivie lors d'une séance prochaine.