

Bilan Innocenti No.6

La pauvreté des enfants dans les pays riches 2005

**La proportion d'enfants dans
l'indigence a augmenté au sein
de la plupart des économies
développées dans le monde**

Cette publication est la sixième de la série des *Bilans Innocenti* qui visent à suivre et à comparer les résultats obtenus par les pays de l'OCDE pour répondre aux besoins de leurs enfants (voir la troisième face de couverture). C'est aussi la première d'une série de rapports Innocenti annuels sur la Pauvreté des enfants dans les pays riches.

Tout extrait de ce *Bilan Innocenti* peut être librement reproduit en utilisant les références suivantes :

UNICEF, La pauvreté des enfants dans les pays riches, 2005',

Bilan Innocenti No.6,

Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence

© Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2005

Le texte complet et la documentation justificative peuvent être téléchargés à partir du site Internet du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF :www.unicef.org/irc et www.unicef-irc.org

Le Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF, situé à Florence, Italie, a été créé en 1988 pour renforcer le potentiel de recherche du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et soutenir son engagement en faveur des enfants du monde entier. Le Centre (connu officiellement sous le nom de Centre international pour le développement de l'enfant) contribue à déterminer et à approfondir les domaines d'activité de l'UNICEF présents et futurs. Ses principaux objectifs consistent à améliorer la compréhension internationale des questions liées aux droits des enfants et à promouvoir la pleine application de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

Les publications du Centre constituent des contributions à un débat global sur des questions relatives aux droits de l'enfant et comprennent un vaste éventail d'opinions. Il se peut donc que le Centre produise des publications qui ne reflètent pas forcément les politiques ou les approches de l'UNICEF sur certains thèmes. Les opinions exprimées par les auteurs sont publiées par le Centre pour stimuler le dialogue sur les droits de l'enfant.

Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF

Piazza SS. Annunziata 12

50122 Florence, Italie

Tel: (+39) 055 20 330

Fax: (+39) 055 2033 220

Email général: florence@unicef.org

Email commandes de publications: florenceorders@unicef.org

Site Internet: www.unicef.org/irc and www.unicef-irc.org

Le fait de protéger les enfants des principaux écueils de la pauvreté durant leurs années de croissance et de formation est le signe d'une société civilisée et permet d'affronter certains des problèmes flagrants qui affectent la qualité de la vie dans les pays économiquement développés.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

En haut de l'échelle de classement sur la pauvreté des enfants, figurent le Danemark et la Finlande avec des taux de pauvreté des enfants inférieurs à 3%. En bas de l'échelle se trouvent les Etats-Unis et le Mexique avec des taux de pauvreté des enfants qui dépassent plus de 20% (tableau 1).

Au cours de la dernière décennie pour laquelle on dispose de données comparables, la proportion d'enfants vivant dans l'indigence a augmenté dans 17 des 24 pays de l'OCDE (tableau 2).

La Norvège est le seul pays de l'OCDE où la pauvreté des enfants peut être définie 'très faible et en baisse'.

Des dépenses publiques majeures en faveur de la famille et du progrès social vont de pair avec des taux de pauvreté des enfants inférieurs.

Dans 4 des 13 pays de l'OCDE où on dispose de données pour les années '90, a eu lieu une baisse de salaire pour les 25% des pères les moins payés. Dans 7 pays a eu lieu une baisse de salaire pour les 10% les moins payés (tableau 6).

En moyenne l'intervention gouvernementale réduit de 40% les taux de pauvreté des enfants qui résulteraient théoriquement des forces du marché livrées à elles-mêmes (tableau 9).

Les gouvernements des pays avec les taux de pauvreté des enfants les plus bas du monde réduisent la 'pauvreté imputable au marché' de 80% ou plus. Ceux avec les taux de pauvreté les plus élevés du monde ne réduisent la 'pauvreté imputable au marché' que de 10 à 15% (tableau 9).

Les différences de politiques publiques semblent être à l'origine de la plupart des différences des taux de pauvreté des enfants parmi les pays de l'OCDE.

Aucun pays de l'OCDE consacrant 10% ou plus du PIB aux dépenses sociales n'a un taux de pauvreté des enfants supérieur à 10%. Et aucun pays consacrant moins de 5% du PIB à de telles dépenses a un taux inférieur à 15%.

Il n'y a pas de proportion fixe entre les niveaux d'aide sociale et les taux de pauvreté des enfants. De nombreux pays de l'OCDE pourraient ramener le taux de pauvreté des enfants à moins de 10% sans guère accroître leurs dépenses générales.

Il semble que dans les années '90 la plupart des pays de l'OCDE aient dévolu l'aide sociale surtout aux retraites et à la santé (tableau 11).

Une définition et des mesures communes de la pauvreté sont essentielles pour fixer et atteindre des objectifs politiques. Il faut ajouter à l'évaluation de la pauvreté de revenu relatif une évaluation directe de l'indigence matérielle.

I N T R O D U C T I O N

Cette étude 2005 sur la pauvreté des enfants dans les pays riches, réalisée par le *Centre de recherche Innocenti* de l'UNICEF, établit que la proportion d'enfants pauvres dans le monde développé a augmenté dans 17 des 24 pays de l'OCDE où on dispose de données à cet égard. Quels que soient les critères retenus parmi ceux communément utilisés pour mesurer la pauvreté, force est de constater que la situation des enfants s'est dégradée au cours de la dernière décennie.

L'UNICEF considère que les pays de l'OCDE doivent impérativement inverser cette tendance. Permettre le type de pauvreté qui prive les enfants des possibilités considérées comme normales par la plupart d'entre eux constitue une violation de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*, au respect de laquelle sont tenus presque tous les pays de l'OCDE (encadré 2). Réduire la pauvreté des enfants est en outre un élément de progrès vers la cohésion sociale, l'égalité des chances, de même que cela représente un investissement dans le monde des enfants d'aujourd'hui et de demain.

Classement

En haut de l'échelle du nouveau classement sur la pauvreté des enfants (tableau 1) figurent le Danemark et la Finlande où la proportion d'enfants pauvres est actuellement de moins de 3%. En bas de l'échelle se trouvent les Etats-Unis et le Mexique où les taux de pauvreté des enfants dépassent les 20%.

Un tel écart est la preuve intrinsèque d'un élément-clé de ce rapport: il n'y a rien d'inévitable ou d'immuable quant aux taux de pauvreté des enfants; ils reflètent les différentes politiques nationales et leur interaction avec les

changements sociaux et les forces du marché. Un large écart est donc synonyme de larges possibilités d'amélioration.

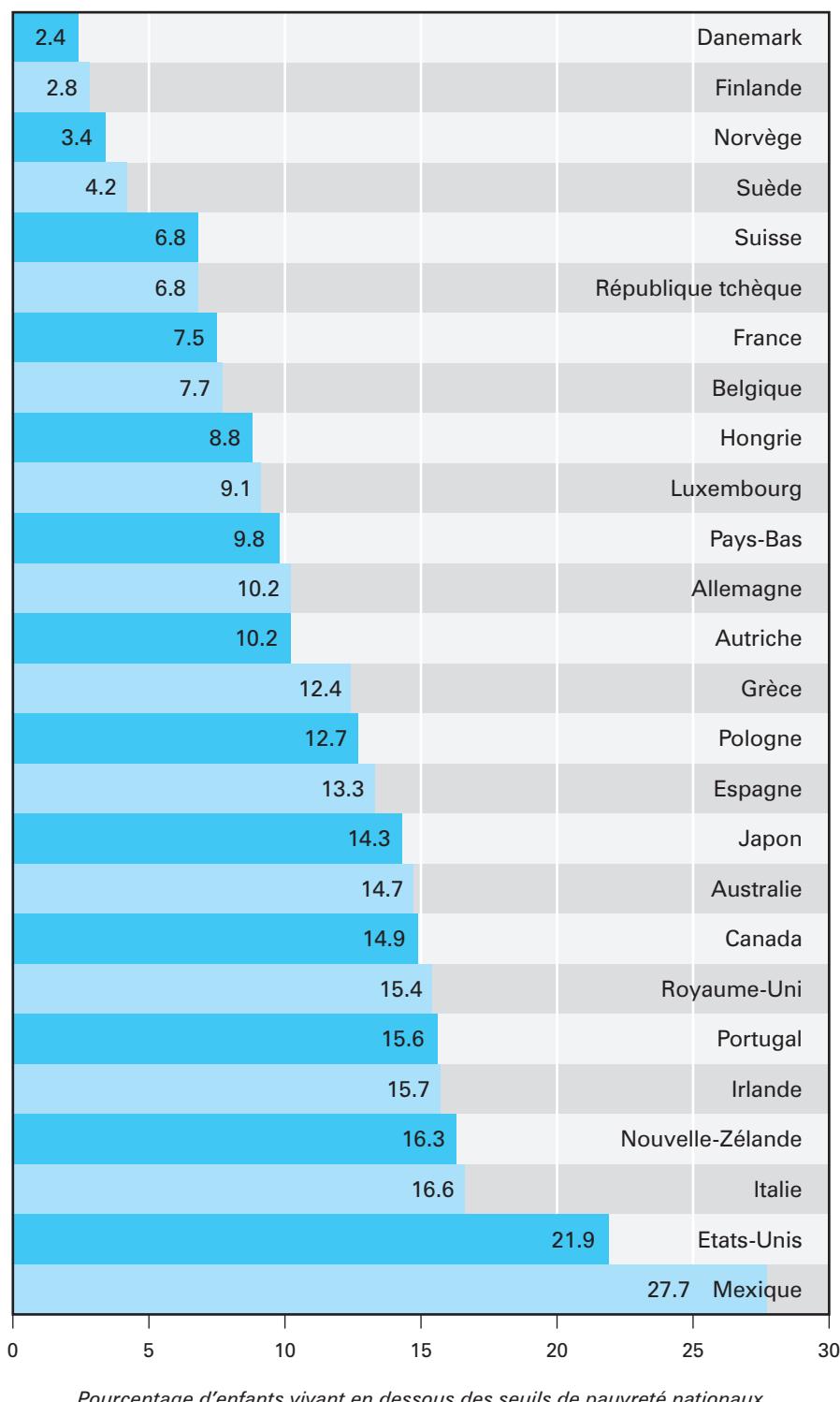
Il ressort du tableau 1 que des progrès ont été réalisés surtout dans les pays nordiques qui ont tous les quatre des taux de pauvreté des enfants inférieurs à 5%. Vient ensuite un groupe fourni de pays de niveau moyen avec des taux de 5 à 15%, comprenant tous les pays européens les plus peuplés excepté l'Italie (qui a le taux de pauvreté des enfants le plus élevé d'Europe).

Au-dessous apparaissent cinq pays – le Royaume-Uni, le Portugal, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et l'Italie – qui présentent tous des taux de pauvreté des enfants exceptionnellement élevés (de 15 à 17%).

Nous relèverons deux éléments, dont l'un est que les six pays non européens – l'Australie, le Canada, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis – sont dans la moitié inférieure du classement. Notons également que les cinq pays avec les taux de pauvreté des enfants les plus bas sont tous faiblement peuplés (de 4 à 9 millions d'habitants). La population moyenne des pays situés dans la moitié supérieure du classement est environ de 16 millions tandis que celle des pays situés dans la moitié inférieure tourne autour de 60 millions. Les notions selon lesquelles les petits pays bénéficiaient de plus de solidarité et de cohésion ou que la pauvreté serait moins tolérable et mieux gérable au sein d'économies plus petites, méritent d'être approfondies.

Les changements au cours du temps

La conviction répandue que la pauvreté des enfants dans les pays riches diminue régulièrement ne correspond nullement à la réalité, comme le prouve le tableau 2. Le tracé des taux



Pourcentage d'enfants vivant en dessous des seuils de pauvreté nationaux

de pauvreté des enfants au cours de la dernière décennie montre un accroissement de la pauvreté des enfants dans 17 des 24 pays de l'OCDE où on dispose de données à cet égard.

Seuls quatre pays présentent une réduction importante. Trois d'entre eux – l'Australie, le Royaume-Uni et les Etats-Unis – avaient entamé la dernière décennie avec des taux de pauvreté des enfants qui requéraient de vastes améliorations. Un seul des pays où le taux de pauvreté des enfants était déjà bas a amélioré ses performances, la Norvège, qui mérite l'accolade en tant que pays de l'OCDE où la pauvreté des enfants peut

être définie ‘très faible et en baisse’. Signalons également le Royaume-Uni qui s'est engagé à réduire le taux extrêmement élevé de pauvreté des enfants et semble avoir atteint son premier objectif de 25% de moins d'ici 2004-2005 (encadré 4).

La tâche des gouvernements

Tout en prenant acte du poids des conditions du marché du travail et des changements sociaux, ce rapport souligne les possibilités des gouvernements de diminuer le taux de pauvreté des enfants. Il montre par exemple que des

Tableau 1 Classement de la pauvreté des enfants

Les barres indiquent le pourcentage d'enfants vivant dans une pauvreté ‘relative’, c'est-à-dire dans des familles au revenu inférieur à 50% du revenu médian national (le détail des calculs et des années auxquelles se réfèrent les données est fourni à la page 32).

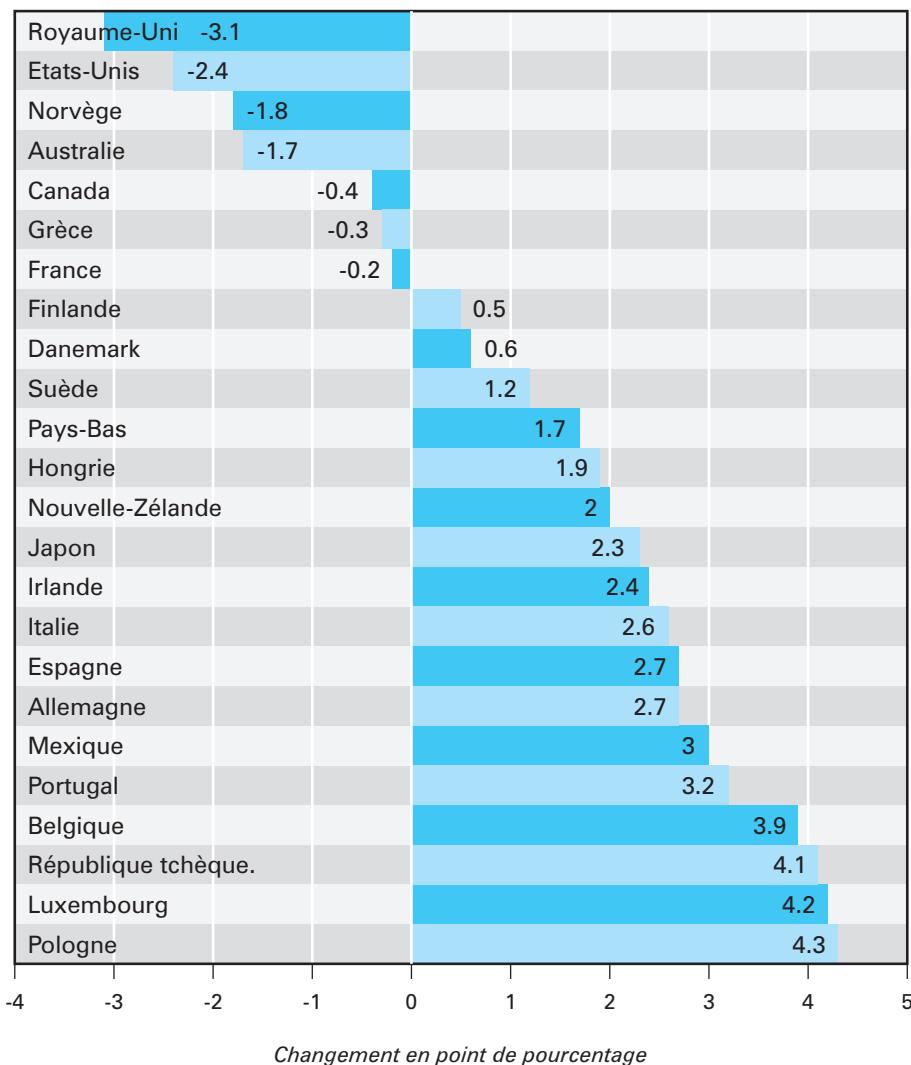


Tableau 2 Changements des taux de pauvreté des enfants au cours des années '90

Les barres indiquent l'augmentation ou la diminution des taux de pauvreté des enfants dans chaque pays au cours des années '90. (Le détail des calculs et des années auxquelles se réfèrent les données est fourni page 32).

dépenses publiques majeures dans le domaine familial et social sont clairement associées à une réduction des taux de pauvreté des enfants (tableau 10). Mais il constate aussi les différences considérables des taux de pauvreté – de 3 à 15% – dans des pays où les dépenses publiques sont pourtant plus ou moins semblables. Cela laisse supposer que les taux de pauvreté ne découlent pas seulement de l'ampleur de l'aide publique mais de la façon dont celle-ci est dispensée ; de nombreux pays de l'OCDE pourraient ramener le taux de pauvreté des enfants au-dessous de 10% sans augmentation importante de leurs dépenses globales.

Les niveaux de pauvreté résultent de l'interaction complexe et parfois difficilement prévisible entre les politiques publiques, les efforts des familles, les conditions du marché du travail, et les forces du changement social dans un sens plus large. Il est donc essentiel de suivre au jour le jour et en se basant sur les faits la façon dont la politique gouvernementale est traduite dans la réalité. Cela relève principalement d'analyses nationales détaillées, mais ce rapport explore le moyen de rendre plus visible l'impact réel des politiques fiscales et de distribution sur les enfants des familles à faible revenu, et signale que dans certains pays les

politiques actuelles risquent finalement de favoriser la retraite précoce au détriment des investissements en faveur des enfants.

Surtout le rapport presse tous les gouvernements de l'OCDE d'établir des objectifs et des calendriers crédibles pour réduire peu à peu la pauvreté des enfants. La plupart de ces pays pourraient réaliste viser à ramener la pauvreté des enfants au-dessous de 10%. Les six nations qui ont déjà atteint ce but pourraient chercher à égaler les pays nordiques en portant la pauvreté des enfants à moins de 5%.

'Pour changer quelque chose, il faut d'abord l'évaluer' reste l'axiome d'une politique basée sur les faits. C'est pourquoi ce rapport s'appuie d'abord sur l'expérience récente de l'OCDE pour suggérer les 'meilleures pratiques' de définition et de suivi du problème. En particulier il suggère l'utilisation de seuils de pauvreté tant 'fixes' que 'mobiles' pour obtenir des bénéfices, prévenir les dérapages et entreprendre la réduction progressive de la pauvreté des enfants.

COMMENT MESURER LA PAUVRETÉ DES ENFANTS

Ce bref exposé de la situation présente et des tendances récentes paraît à une époque où la pauvreté des enfants revêt une importance politique et publique croissante dans de nombreux pays de l'OCDE.

Cela reflète en partie le souci immédiat des droits humains et du bien-être des 40 à 50 millions d'enfants vivant en dessous des seuils de pauvreté nationaux dans certains des pays les plus riches du monde. Cela reflète aussi un intérêt nouveau pour les droits des enfants et la prise de conscience que la pauvreté des enfants entrave tout progrès ultérieur vers l'égalité des chances qui reste un idéal de définition des sociétés développées.

Au cours des deux derniers siècles on a bien avancé sur la voie selon laquelle tout enfant devrait avoir la possibilité de devenir ce qu'il/elle pourrait être, et que ses chances dans la vie ne devraient pas tenir aux circonstances de sa naissance. Mais les résultats tant des statistiques sociales que de l'expérience quotidienne démontrent que les enfants pauvres sont nettement et sensiblement désavantagés. Il ne viendrait à l'idée de personne que c'est en quelque sorte la faute de ces enfants. Un taux élevé de pauvreté des enfants s'oppose donc clairement à l'égalité des chances.

Tout cela est renforcé par un solide élément pragmatique. Nombre des problèmes sociaux les plus ardu斯 auxquels sont confrontées les sociétés économiquement développées apparaissent de quelque façon liés à la pauvreté, au désavantage, et à l'absence de possibilités durant les premières années de la vie.

Toutes ces inquiétudes se retrouvent dans l'association statistique entre une enfance pauvre et les différences amplement cataloguées des résultats dans l'âge adulte. Gardons-nous ici de stigmatiser les familles à faible revenu dont certaines sont tout à fait aptes à élever des enfants. Mais comme l'ont régulièrement démontré les divers numéros des *Bilans Innocenti*, il existe un lien étroit entre une enfance pauvre et la probabilité d'échec scolaire, de mauvaise santé, de grossesse adolescente, de consommation de drogue, de comportement délictueux et anti-social, de bas salaire, de chômage, et de statut d'assisté social à long terme. Certes, de tels problèmes peuvent découler de circonstances liées mais non forcément dues au faible revenu (par exemple un degré d'éducation familiale insuffisant et l'inaptitude à élever des enfants) ; toutefois la pauvreté des enfants apparaît comme

un élément important et catalytique dans l'ensemble de circonstances qui perpétuent de tels problèmes d'une génération à l'autre.

Bien des choses sont donc en jeu dans cette discussion, et ces dernières années ont vu s'accentuer la recherche et les débats sur la pauvreté des enfants, ses causes, ses conséquences et les moyens d'y remédier. Ce rapport annuel *Innocenti sur La pauvreté des enfants dans les pays riches* examine ce débat d'un point de vue international.

Comment mesurer la pauvreté

La première tâche de tout gouvernement désireux de réduire la pauvreté des enfants est de s'accorder sur la définition et l'évaluation du phénomène. Est-ce qu'on entend par pauvreté l'incapacité de se procurer l'essentiel comme la nourriture, des vêtements, un logement et des soins sanitaires ? Où le fait d'être loin derrière les revenus et les modes de vie de la communauté dans laquelle on vit ? Où doit-on tracer le seuil entre pauvres et non pauvres ? Et comment faut-il actualiser les seuils de pauvreté ?

Ces questions suscitent des polémiques tant parmi les scientifiques et les chercheurs que parmi les hommes politiques, la presse et le public. Sans réponses cependant – et des réponses susceptibles d'un certain consensus – on ne peut établir des indicateurs, fixer des objectifs, contrôler des progrès et évaluer des politiques.

En général, les Etats-Unis ont retenu un seuil de pauvreté 'absolu' défini comme la capacité d'acquérir une quantité déterminée de biens et de services (encadré 4). La plupart des autres membres de l'OCDE, y compris ceux de l'Union Européenne, ont opté pour des seuils de pauvreté relatifs établis à partir d'un pourcentage donné des revenus médians nationaux.

A bien des égards il s'agit d'une polarisation erronée. Toute définition praticable de la pauvreté ne peut être en fin de compte qu'une définition de pauvreté *relative*. Aujourd'hui, par exemple, la plupart des pays pauvres de l'OCDE seraient jugés riches selon la définition d'un dollar par jour communément utilisée pour mesurer la pauvreté dans le monde en développement (encadré 3). Tout comme les pauvres de l'OCDE de nos jours – selon les critères de nutrition, d'hygiène, d'approvisionnement en eau, de logement, de chauffage, d'habillement, d'éducation et de

transport – sont plus riches que le plus aisé des seigneurs ou marchands du Moyen-Âge.

Une définition plausible de la pauvreté doit donc toujours être liée au temps et au lieu. Les seuils de pauvreté basés sur le revenu doivent donc être établis en fonction de revenus types et régulièrement actualisés. Ainsi la pauvreté est définie comme le fait d'être en deçà du revenu médian de la société de plus d'un certain degré. D'où la définition de la pauvreté des enfants utilisée dans ce rapport et communément acceptée par les décideurs politiques dans de nombreux pays de l'OCDE : un enfant doit être considéré comme pauvre si le revenu dévolu à cet enfant, en supposant une juste distribution des ressources au sein de la famille et en tenant compte des effectifs et de la composition de celle-ci, est inférieur à la moitié du revenu médian dont bénéficie un enfant vivant dans la même société.

Limites

Ce seuil de pauvreté ‘mobile’, changeant en fonction du revenu médian, présente cependant des limites.

Tout d'abord il ne recouvre que la pauvreté de revenu. Et s'il est vrai que la principale différence entre les riches et les pauvres est que les riches ont plus d'argent, il n'en est pas moins vrai que la pauvreté, en particulier la pauvreté de l'enfant, présente plusieurs dimensions : un enfant peut être riche ou non d'amour et de sécurité domestiques, de présence et de capacités parentales, d'une communauté, d'amis, ainsi que d'un environnement de qualité. La pauvreté de revenue peut affecter tous ces facteurs, mais ne s'y substitue pas totalement.

Deuxièmement, l'évaluation du revenu à un moment précis ne fournit qu'une approximation de la capacité économique des parents à subvenir aux besoins de l'enfant. Les ressources économiques d'une famille, son sentiment de sécurité et son pouvoir d'achat, ne se basent pas que sur le revenu d'un mois ou d'une année, mais aussi sur les économies et les fonds de pension, la possession d'un logement et les valeurs immobilières, les gains des années précédentes et les perspectives économiques.

Troisièmement, la pauvreté de revenu relatif risque de nous renseigner très peu sur le niveau de vie matériel réel. Selon le tableau 1, par exemple, la République tchèque et la Hongrie ont des taux de pauvreté des enfants inférieurs à ceux de l'Allemagne et des Pays-Bas ; la Pologne a un taux plus bas que le Canada, le Japon ou les Etats-Unis. On peut avancer que cela reflète ‘seulement’ le degré plus élevé d'égalité de revenu dans les ex-pays communistes où la majorité des enfants sont, matériellement, évidemment plus pauvres. Essentiellement le même problème peut surgir lorsqu'on utilise le revenu relatif pour mesurer les variations des taux de pauvreté au cours du temps. Dans les années '90 par exemple la république d'Irlande a connu une croissance économique soutenue qui a pratiquement doublé les revenus moyens. Evidemment la pauvreté des enfants, en un sens, a

diminué. Mais la pauvreté *relative* n'a guère changé. Ce n'est pas surprenant : si les revenus des pauvres n'augmentent pas plus vite que les revenus moyens de la population, la pauvreté relative ne diminuera pas.

Toutes ces limites soulignent la nécessité d'autres mesures pour saisir d'autres dimensions de la pauvreté. Mais elles n'infirment pas le revenu et sa distribution en tant qu'indicateur majeur de la pauvreté et en tant qu'élément central de l'intérêt politique et social. Outre le fait d'être l'unique mesure de pauvreté pour laquelle on dispose communément de données régulières dans tous les pays de l'OCDE, la pauvreté de revenu reste l'indicateur individuel le plus éloquent de la situation des enfants. Comme l'a écrit la sociologue américaine Susan Mayer, « *le revenu est assurément lié à presque chaque aspect du bien-être de l'enfant évalué par la sociologie, et cela vaut pour chaque pays où nous disposons de données* ».¹

L'OCDE

1

Le terme de 'pays riches' tel qu'il est utilisé dans ce rapport est défini par l'appartenance à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

L'OCDE, créée en 1960, est l'organisation internationale des pays industrialisés adeptes de l'économie de marché. Etant donné qu'on dispose de statistiques comparables pour la plupart des pays de l'OCDE, et comme la plupart d'entre eux ont réalisé la couverture presque générale des soins de santé et de l'éducation de base pour les enfants, ses membres constituent un groupe qui se prête à l'analyse des problèmes rencontrés par les enfants des sociétés économiquement développées.

En date de 2005, les 30 pays suivants sont membres de l'OCDE : Australie, Autriche, Belgique, Canada, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, république de Corée, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Etats-Unis d'Amérique.

Les ensembles de données nécessaires au calcul des taux de pauvreté des enfants sont disponibles pour 26 de ces pays. Ils faisaient défaut pour l'Islande, la république de Corée, la Turquie et la Slovaquie.

La Convention: un engagement envers les enfants

2

La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant contient 54 articles couvrant presque tous les aspects des droits humains et du bien-être des enfants. C'est un texte juridique complet élaboré en 10 ans et adopté par 192 Etats. Mais c'est avant tout un engagement envers les enfants du monde. Les pays développés sont-ils fidèles à cet engagement ?

Le rapport *Innocenti* sur *La pauvreté des enfants dans les pays riches* tente de répondre à cette question en se basant en particulier sur les deux articles de la Convention concernant directement le bien-être matériel des enfants.

L'article 27 établit que les Etats « *reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social* ». La thèse avancée dans ce rapport pour définir la pauvreté comme un concept *relatif* et comme une seule des dimensions du problème plus vaste de l'exclusion sociale, se réfère directement à ce droit.

L'article 27 dit aussi clairement que « *c'est aux parents ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer... les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant* », mais que les Etats doivent « *aider les parents à mettre en œuvre ce droit et offrir, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement* ».

Ce rapport se réfère en grande partie à cette disposition fondamentale de la *Convention relative aux droits de l'enfant* et demande à tous les Etats signataires de mettre en place des réseaux de sécurité économique qui garantissent contre le dénuement et protègent les enfants des privations susceptibles de nuire à leur développement.

L'article 4 stipule que ces droits doivent être mis en oeuvre par chaque pays « *dans toutes les limites des ressources dont ils disposent* ». Cette question est également directement abordée dans la dernière section de ce rapport qui examine les priorités accordées aux enfants dans les budgets des gouvernements et dans les politiques d'impôts et d'allocations.

Dans l'ensemble, le rapport examine les trois tâches principales qui attendent tous les gouvernements respectueux de l'engagement pris en signant la *Convention relative aux droits de l'enfant* : premièrement, définir un niveau de vie minimum compatible avec la dignité de l'enfant et nécessaire pour assurer son développement physique, mental, spirituel, moral et social ; deuxièmement, comprendre dans quelle mesure les familles et les marchés sont aptes ou non à fournir ce niveau de vie ; et troisièmement prendre rapidement conscience avec faits à l'appui de l'influence des décisions budgétaires gouvernementales sur la vie des enfants.

Sources: voir page 34

Les meilleures pratiques

Les pays de l'OCDE n'ont pas encore tous surmonté ce premier obstacle de définition et d'évaluation de la pauvreté des enfants.

Au Canada, la promesse faite il y a 15 ans par tous les partis de « *tenter d'éliminer la pauvreté des enfants d'ici l'an 2000* »² s'est enlisée dans des discussions sur la définition du problème et n'a abouti ni à des critères communs ni à des objectifs précis (encadré 6). Aux Etats-Unis une définition officielle de la pauvreté existe depuis les années '60, mais elle est aujourd'hui loin de faire l'unanimité, on discute beaucoup de la façon de la réviser et on ne fixe aucun objectif pour améliorer la situation (encadré 5). En Australie et en Nouvelle-Zélande on ne commence que maintenant à tenter de définir et de suivre le phénomène.

D'autres pays ont fait des progrès considérables. La république d'Irlande a lancé un programme innovateur

qui associe des mesures en matière de revenu relatif au contrôle direct de l'indigence matérielle. De même le Royaume-Uni a établi une série d'indicateurs de suivi des changements concernant la santé et la nutrition des enfants, l'habillement et le logement, et la participation à des activités sociales (encadré 4). Dans l'ensemble de l'Union européenne on s'accorde pour situer les bas revenus 'au-dessous de 60% des revenus médians' et pour actualiser annuellement cette modalité. L'Union européenne tend également à considérer la pauvreté de revenu comme un seul des multiples aspects du problème plus vaste de l'exclusion sociale, lequel doit être suivi par une série d'indicateurs nationaux (encadré 7)

Puisque de nombreux autres gouvernements affronteront sûrement cette question sur le plan politique dans un proche avenir, les 'six principes' suivants, à partir de l'expérience actuelle de l'OCDE, constituent un petit guide des 'meilleures pratiques' de définition et de suivi de la pauvreté des enfants.

1. Eviter toute complexité inutile

Pour ce qui est d'obtenir le soutien public et de créer un consensus, plus l'indicateur est complexe, moins il se révèle utile. Le premier principe d'évaluation doit donc être d'éviter toute complexité inutile.

Evaluer toutes les dimensions du bien-être de l'enfant est une tâche presque impossible, surtout du fait de la nécessité de revoir régulièrement les définitions et les données. Dans les économies de marché développées, où l'assistance sanitaire et l'éducation de base pour tous sont bien implantées, le *revenu* est le voyant individuel le plus utile des niveaux de pauvreté et de leurs variations au cours du temps. Il est aisément d'extraire des données des nombreuses études représentatives menées par l'OCDE, et on peut avec une fiabilité raisonnable mesurer, comparer et actualiser les niveaux de revenu.

2. Evaluer l'indigence matérielle

L'évaluation du revenu familial au cours d'une année spécifique n'est pas toujours un indice fiable des ressources économiques allouées aux enfants. Plus longtemps une famille est pauvre, plus bas est le niveau de ses économies passées et de ses perspectives, et plus il lui sera difficile de subvenir aux dépenses essentielles de biens et de services. Des mesures directes de l'indigence matérielle sont donc également nécessaires.

De tels indicateurs varient forcément d'un pays à l'autre et doivent tendre à être éloquents et gérables plutôt qu'exhaustifs. Le principe directeur devrait être d'examiner les circonstances susceptibles de priver les enfants des biens, des services et des possibilités nécessaires à un développement physique, mental et social normal.

3. Baser les seuils de pauvreté sur les normes sociales

Qu'on se base sur le revenu ou sur des mesures directes d'indigence, la pauvreté est un concept relatif et le taux de pauvreté des enfants devrait être défini comme la proportion d'enfants dont l'accès aux ressources économiques est tellement au-dessous des normes de leur société qu'ils ne peuvent se permettre ce que leur entourage trouve normal.

A des fins pratiques cela signifie que la pauvreté économique devrait être exprimée en tant que proportion du revenu médian (le point de séparation de la population entre une moitié qui a plus et une moitié qui a moins de revenu).

Notre principal classement de la pauvreté des enfants (tableau 1) établit le seuil de pauvreté des enfants à 50% du revenu médian actuel. Des seuils de pauvreté fixés à différents points peuvent également être utiles à préciser le tableau et à déterminer les tendances.

4. Etablir un système de contrôle régulier

Le suivi des progrès au cours du temps est nécessaire pour nourrir la cause, définir les politiques et accentuer les responsabilités. Les indicateurs de pauvreté doivent donc être régulièrement actualisés et les exigences de données et les systèmes de recueil doivent être conçus dans une perspective de durée.

L'actualisation du cadre de pauvreté national doit aussi avoir lieu à temps pour guider les décisions politiques. Cela est indispensable lors des périodes de croissance économique rapide quand le niveau de vie considéré comme normal peut changer très vite, tout comme lors des périodes de récession économique lorsque les gouvernements, assurément responsables de la protection des plus vulnérables, ne doivent pas attendre 10 ou 15 ans pour prendre conscience de l'impact de la crise sur les enfants mais agir à temps pour les protéger.

5. Etablir un seuil de pauvreté 'anti-retour' et fixer des objectifs

Il est en outre recommandé à tout nouveau gouvernement de publier le taux de pauvreté des enfants existant lors de son entrée en fonction et de s'engager à ne permettre en aucun cas que ce taux augmente. Le seuil de pauvreté 'anti-retour' ne devrait être actualisé qu'en fonction de l'inflation. Autrement dit, il s'agit d'un seuil de pauvreté 'fixe' en rapport avec les normes et les standards d'un moment particulier.

Un tel indicateur doit être utilisé avec précaution. Il représente un test minimum pour les gouvernements, et la réduction du taux de pauvreté 'anti-retour' ne doit pas être brandie comme un résultat important ; échouer à réduire la pauvreté des enfants ainsi définie signifierait ou a) que les enfants pauvres n'avaient aucune part, même proportionnelle, au progrès économique ou b) que les plus vulnérables ne bénéficiaient d'aucune protection particulière contre les effets du ralentissement économique.

Toutefois un seuil de pauvreté fixe ou 'anti-retour' a un rôle à jouer. Utilisé conjointement à un seuil de pauvreté relatif mobile basé sur les revenus médians du moment, il peut encourager une approche d'"engrenage" de réduction des taux de pauvreté des enfants selon laquelle tout nouveau gouvernement s'engagerait à préserver les acquis du passé tout en fixant des objectifs pour d'ultérieures réductions. Ces objectifs devraient également comprendre des buts intermédiaires à atteindre au cours de la durée d'existence prévue du gouvernement. Des objectifs plus ambitieux situés au-delà de l'échéance du mandat électoral sont autrement d'une utilité limitée.

6. Créer un consensus public pour réduire la pauvreté

Cette approche d'"engrenage" pour réduire la pauvreté des enfants nécessite un engagement et une direction politiques à long terme. Cela signifie que l'engagement doit pouvoir survivre à des changements de gouvernement, ce qui à son tour requiert un consensus public en faveur du but de longue haleine de réduire la pauvreté des enfants. Les objectifs de l'Irlande en ce sens, par exemple, ont déjà survécu à un changement d'administration ; le gouvernement du Royaume-Uni doit encore affronter ce test (encadré 4).

Pauvreté et revenu

3

« Les enfants vivant dans l'indigence sont privés des ressources matérielles, spirituelles et affectives nécessaires à leur survie, à leur développement et à leur épanouissement, ce qui les empêche de jouir de leurs droits, de se réaliser et de participer à la société pleinement et au même degré que les autres ». Rapport sur la situation des enfants dans le monde, UNICEF, 2005

Il est communément accepté que le revenu en tant que mesure de pauvreté a ses limites.

D'abord, et surtout, la pauvreté, et en particulier celle des enfants, revêt de nombreuses dimensions qui ne sont pas forcément rendues par la notion de bas revenu. La pauvreté en matière d'espoir, d'éducation et d'encouragement, de temps, d'affection et de soins, tout cela peut produire chez l'enfant des privations qui se feront profondément sentir à court et à long terme.

De même les statistiques sur le revenu ne peuvent mesurer ce que certains voient comme une culture de la pauvreté et d'autres plutôt comme un écosystème - une interaction entre les individus, les familles, les services publics, le logement, les transports, les possibilités économiques, et des facteurs liés au milieu tels que la peur, la saleté et la violence - contribuant à expliquer la persistance de la pauvreté.

Il faut donc approfondir la recherche pour déterminer des mesures de la pauvreté plus représentatives du bien-être mental, physique et social des enfants, ainsi que des progrès de chaque société pour subvenir aux besoins et garantir les droits de tous ses enfants.

Evaluation du revenu

Les données en matière de revenu n'offrent donc rien de plus qu'un indicateur des ressources matérielles à la disposition des enfants. Et même dans ce contexte on doit les interpréter avec prudence.

Premièrement, les ressources et la sécurité économiques d'une famille ne se basent pas seulement sur le revenu familial au cours d'une année donnée mais sur des éléments tels que les gains précédents, les économies, la possession

d'un logement et les perspectives économiques. La persistance de la pauvreté économique représente donc une dimension importante qui échappe à des statistiques sur le revenu ponctuelles.

Deuxièmement, les comparaisons internationales des revenus ne peuvent tenir compte des différents niveaux de dépenses nécessaires à des familles différentes pour maintenir un niveau de vie à peu près semblable (par exemple des différences en matière d'aide à l'enfance ou de coûts des transports, ou en matière d'assistance sanitaire gratuite ou payante).

Troisièmement, les statistiques sur la pauvreté des enfants basées sur le revenu familial partent de l'hypothèse de familles exemplaires où le revenu est alloué équitablement et raisonnablement en fonction des nécessités. Un enfant gravement privé de ressources du fait d'un parent toxicomane ou alcoolique ne sera pas catalogué comme pauvre si le revenu de la famille dépasse un certain pourcentage du revenu médian; inversement, un enfant élevé avec amour par une famille à bas revenu qui fait de considérables sacrifices pour subvenir à ses besoins sera considéré comme vivant dans l'indigence.

Il faut aussi résoudre certains problèmes techniques. Une 'échelle d'équivalence' doit être appliquée pour établir le 'revenu équivalent' à la disposition des enfants de familles de différentes dimensions (en effet les frais de logement et de chauffage par exemple n'augmentent pas proportionnellement au nombre de membres du ménage). L'échelle particulière de conversion retenue peut affecter le calcul des taux de pauvreté.

Enfin, les niveaux de pauvreté de revenu dans la plupart des pays de l'OCDE sont susceptibles d'erreurs d'échantillonnage et de problèmes de sous-signalement. Il n'est pas rare au cours d'une étude de découvrir que les dépenses totales familiales ne correspondent pas au revenu total.

Sources: voir page 35

COMPARAISON INTERNATIONALE

Le rapport *Innocenti* sur *La pauvreté des enfants dans les pays riches* tente d'appliquer ces mêmes principes, dans la mesure du possible, à l'examen de la pauvreté des enfants dans les économies développées du monde. Il montre que les résultats sont souvent surprenants et, dans le cas de certains pays, alarmants.

La mesure essentielle de pauvreté des enfants utilisée dans notre classement principal (tableau 1) est un seuil de pauvreté établi à 50% du revenu médian du moment des pays concernés. Cela évite toute complexité superflue et représente le meilleur critère individuel de comparaison des taux de pauvreté au cours du temps et à travers différents pays de l'OCDE. Ce seuil peut être valablement interprété comme le point au-dessous duquel les enfants n'ont pas accès à ce que leur société considère comme normal et nécessaire.

Selon ce critère, les taux de pauvreté des enfants ne peuvent baisser que lorsque les enfants des familles à faible revenu participent de façon disproportionnée aux bénéfices du

progrès économique. Mais cela ne signifie pas qu'un seuil de pauvreté relatif mesure seulement l'inégalité. Si les revenus au-dessus de la médiane augmentent mais pas ceux au-dessous, l'inégalité ne peut que croître ; mais la médiane – et donc le taux de pauvreté relatif – ne changent pas. Réduire la pauvreté définie comme ‘revenu au-dessous de 50% du revenu médian du moment’ ne comporte une diminution de l'inégalité que dans la moitié inférieure de l'échelle de distribution du revenu.

Vu qu'on peut considérer 50% comme une limite arbitraire, les tableaux 3 et 4 montrent ce qui arriverait à notre classement de pauvreté et aux modifications des niveaux de pauvreté au cours du temps, si le seuil de pauvreté était établi à 40% ou à 60% du revenu médian. On peut constater que ni les positions ni la direction de changement ne subissent de grandes modifications. Tous sauf un des neuf pays présentant une augmentation de plus d'un point de pauvreté des enfants avec un seuil de pauvreté établi à 50% du revenu médian, présentent également une augmentation avec un seuil de pauvreté établi à 40 ou à 60%. La seule

Tableau 3 Taux de pauvreté des enfants selon différents seuils de pauvreté

Le tableau montre les variations du taux de pauvreté des enfants lorsque la définition de pauvreté est établie à différents niveaux par rapport au revenu moyen. La première colonne donne le pourcentage d'enfants vivant dans des familles au revenu inférieur à 50% du revenu médian national (comme au tableau 1). La deuxième et la troisième colonnes donnent le pourcentage au-dessous de 40% et au-dessous de 60% de la médiane nationale. Le bleu foncé indique les pays les plus performants, le bleu moyen les pays moyennement performants, et le bleu clair les moins performants. Les pays sont sélectionnés en fonction de la disponibilité des données.

Finlande	2.8	1.3	8
Norvège	3.4	1.6	7.5
Suède	4.2	1.8	9.2
Belgique	7.7	3.2	13.7
Hongrie	8.8	4.4	16.9
Luxembourg	9.1	2.1	18.3
Pays-Bas	9.8	5.9	14.2
Allemagne	10.2	6.2	16.9
Autriche	10.2	6.1	21.4
Pologne	12.7	6.5	17.3
Canada	14.9	7.7	23.3
Royaume-Uni	15.4	5.5	27
Italie	16.6	10.6	26.5
Etats-Unis	21.9	14.1	30.2
Mexique	27.7	20.9	35

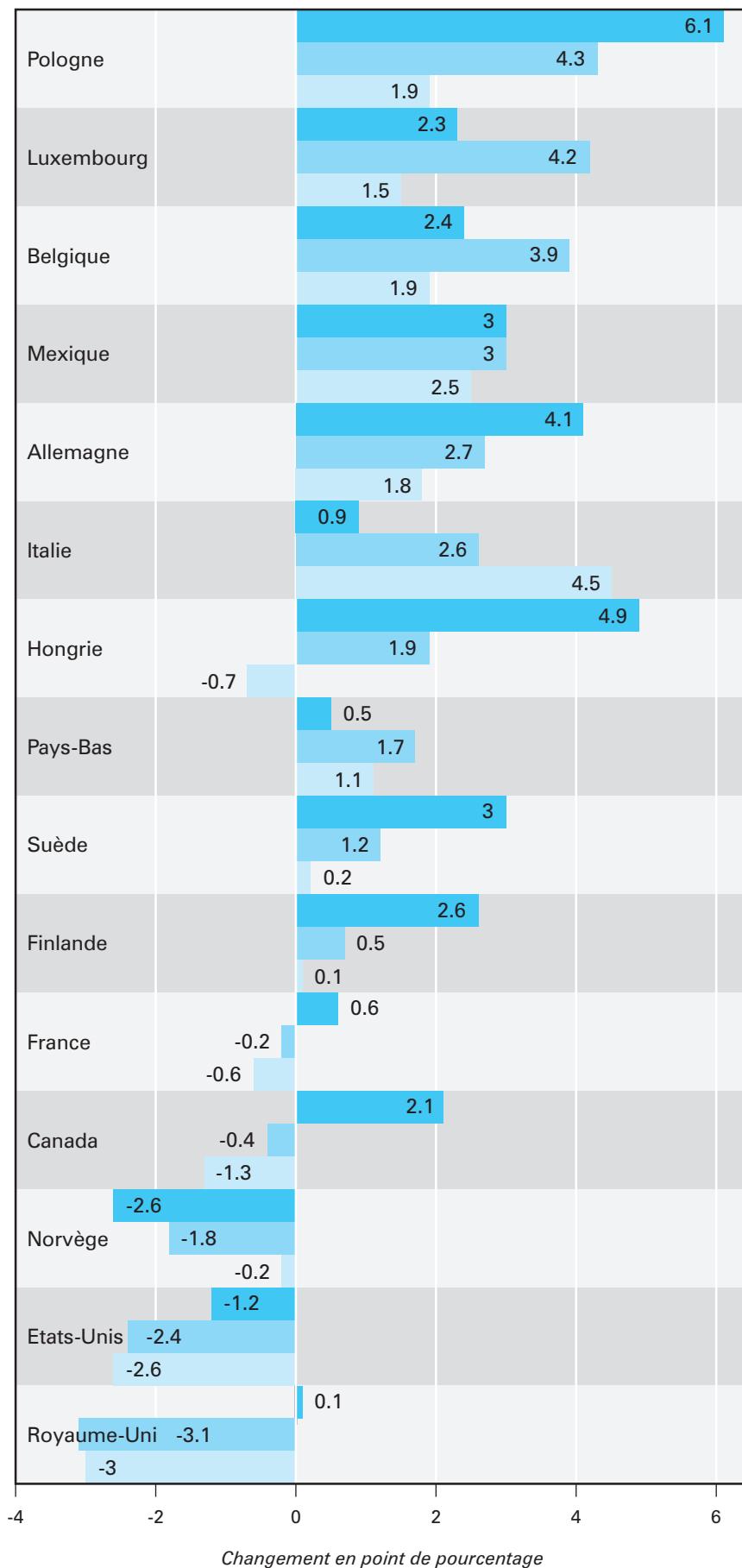
Pourcentage d'enfants vivant en dessous de
50 % 40 % 60 %
du revenu médian national

	50 %	40 %	60 %
Finlande	2.8	1.3	8
Norvège	3.4	1.6	7.5
Suède	4.2	1.8	9.2
Belgique	7.7	3.2	13.7
Hongrie	8.8	4.4	16.9
Luxembourg	9.1	2.1	18.3
Pays-Bas	9.8	5.9	14.2
Allemagne	10.2	6.2	16.9
Autriche	10.2	6.1	21.4
Pologne	12.7	6.5	17.3
Canada	14.9	7.7	23.3
Royaume-Uni	15.4	5.5	27
Italie	16.6	10.6	26.5
Etats-Unis	21.9	14.1	30.2
Mexique	27.7	20.9	35

Tableau 4 Changements des taux de pauvreté des enfants au cours des années'90 selon différents seuils de pauvretés

Les barres indiquent l'augmentation ou la diminution des taux de pauvreté des enfants lorsqu'on utilise différents seuils de pauvreté. Les barres bleu clair indiquent le changement du taux des enfants vivant dans des ménages avec moins de 40% du revenu médian national (très pauvres). Les barres bleu moyen indiquent le changement des taux de pauvreté avec un seuil de pauvreté à 50% du revenu médian national, et les barres bleu foncé indiquent le changement des taux pour ceux vivant au-dessous d'un seuil de pauvreté établi à 60% de la médiane nationale. Les données sont pour des pays de l'OCDE sélectionnés.

- 60 % du revenu médian
- 50 % du revenu médian
- 40 % du revenu médian



Changement en point de pourcentage

exception est la Hongrie où le taux de pauvreté des enfants augmente lorsqu'il est évalué à 50 et à 60% du revenu médian mais où il diminue légèrement avec un seuil de pauvreté à 40%, ce qui montre que quelques mailles du réseau de sécurité restent en place.

Parmi les cinq pays présentant une baisse de la pauvreté des enfants depuis le début des années '90, les Etats-Unis et la Norvège enregistrent tous deux une diminution indifféremment du seuil de pauvreté appliqué. La baisse importante du taux de pauvreté des enfants aux Etats-Unis se voit ainsi confirmée. La Norvège se distingue à nouveau en tant qu'unique pays où la pauvreté est basse et en diminution continue, que le seuil de pauvreté soit établi à 40, 50 ou 60% du revenu médian.

Les variations du seuil de pauvreté fournissent toutefois un cadre plus précis des trois autres pays présentant une baisse : le Canada, la France et le Royaume-Uni. Le Canada enregistre une diminution plus nette de la pauvreté des enfants lorsque le seuil de pauvreté est établi à 40% du revenu national médian, ce qui indique que les enfants situés tout en bas de l'échelle du revenu ont été les principaux bénéficiaires. En France les changements résultant des variations du seuil de pauvreté ne sont pas significatifs d'un point de vue statistique. Au Royaume-Uni on enregistre une diminution de 3 points de la pauvreté des enfants, que le seuil de pauvreté soit de 40 ou de 50% du revenu médian, mais on ne constate guère ou pas de changement lorsque le seuil est de 60%, ce qui indique à nouveau que les mesures prises ont surtout profité aux plus pauvres.

Ces données prouvent l'avantage, à des fins d'analyse, d'utiliser plus d'une mesure de pauvreté des enfants. Elles augmentent aussi la crédibilité du tableau dressé par le seuil de pauvreté 'individuel optimal' retenu, établi à 50% du revenu médian.

Seuil anti-retour

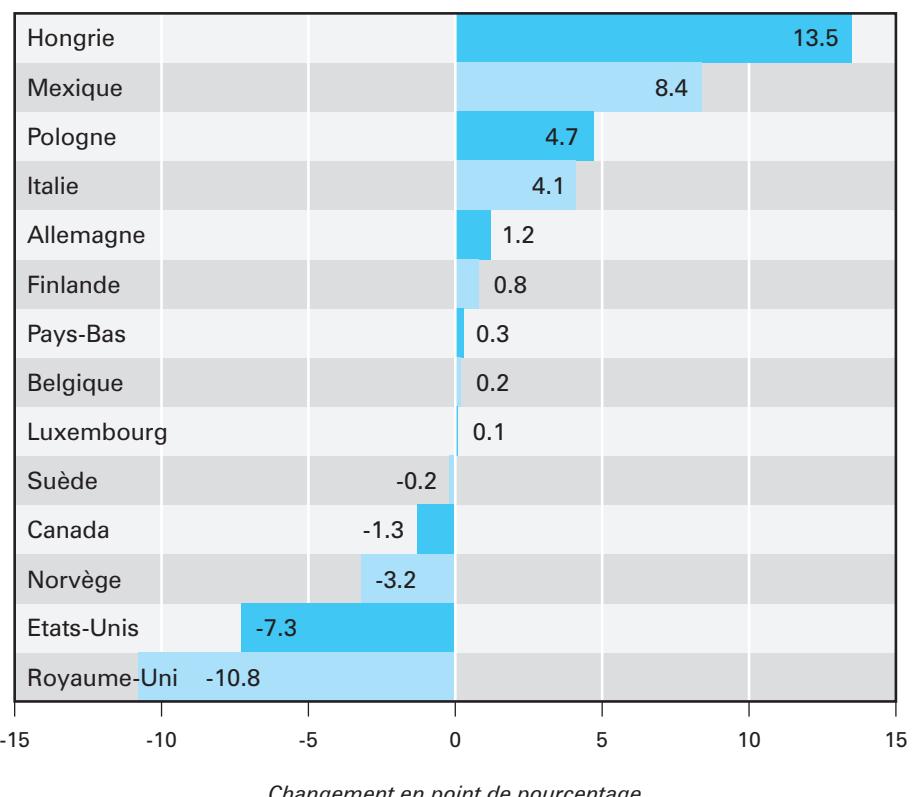
Malheureusement, il ne peut y avoir d'équivalent international des diverses mesures nationales d'indigence matérielle. 'Pouvez-vous vous chauffer convenablement ?' est une question qui n'a pas la même résonance en Grèce et en Finlande.

Il est toutefois possible d'imaginer un équivalent international de la mesure 'anti-retour' de pauvreté des enfants proposée, par le biais d'un seuil de pauvreté relatif arrêté à un point précis du passé récent.

Le tableau 5 s'y emploie en utilisant un seuil de pauvreté établi à 50% du revenu médian de chaque pays au début des années '90. Ce critère temporel, choisi pour la raison pratique qu'on dispose pour cette période de données relatives au revenu dans de nombreux pays de l'OCDE, et pour la raison symbolique que la *Convention relative aux droits de l'enfant* est entrée en vigueur en 1990, marque en effet un 'seuil de pauvreté de référence' international (et un équivalent du taux de pauvreté de base utilisé pour mesurer les progrès à l'égard des *Objectifs de développement du millénaire* dans le monde en développement). Il considère les enfants comme pauvres si les ressources économiques à leur disposition sont inférieures à 50% du revenu médian de

Tableau 5 Changements des taux de pauvreté selon un seuil de pauvreté 'anti-retour'

Les barres indiquent l'augmentation ou la diminution des taux de pauvreté des enfants évalués selon un taux de pauvreté établi à 50% du revenu médian du début des années '90.



1990. Actualisé uniquement en fonction de l'inflation et non affecté par les changements du revenu médian au cours des quinze dernières années, il représente un 'test minimum', et un équivalent international du taux anti-retour de pauvreté des enfants recommandé à tout gouvernement national.

Le tableau 5 montre que presque trois-quarts des pays de l'OCDE où on dispose de données échouent à ce test minimum; autrement dit, les taux de pauvreté des enfants ont augmenté même selon les critères de la fin des années '80 et du début des années '90.

Dans les pays en progression économique, cela signifie que les enfants vivant dans la pauvreté non seulement n'ont pas participé proportionnellement aux bénéfices de la croissance mais sont tombés encore plus bas au cours des années écoulées depuis l'entrée en vigueur de *La Convention relative aux droits de l'enfant* (encadré 2).

Pour les pays en déclin économique, le seuil de pauvreté 'anti-retour' est un test évidemment plus ardu, mais il reste légitime ; en période de difficultés économiques, les plus faibles doivent avoir la priorité en matière de protection gouvernementale ; ce principe est clairement enfreint si la pauvreté croît de façon disproportionnée parmi les enfants pauvres en cas de régression économique.

La Hongrie fournit l'exemple le plus frappant. Basé sur les revenus médians du moment, son taux de pauvreté des enfants n'a guère augmenté que de 7 à presque 9%. Basé sur le seuil de pauvreté 'gelé' d'un revenu médian de 1991, il a augmenté de 13 points, atteignant plus de 20%. Certes, le

début des années '90 a marqué une période de déclin économique pour la plupart des pays d'Europe centrale et le revenu médian hongrois a fortement baissé, mais les statistiques montrent que les enfants pauvres ont porté une partie disproportionnée de ce fardeau et que de ce fait leur situation s'est clairement détériorée.

De même l'Allemagne, l'Italie, le Mexique et la Pologne ont tous connu divers degrés de bouleversement économique au cours des années '90 et ont tous échoué au test du seuil anti-retour de pauvreté des enfants. La Belgique, la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède ont connu très peu de changements, ce qui prouve que les enfants pauvres n'ont pas proportionnellement bénéficié de la croissance économique au cours de toute la décennie.

Seuls 3 pays – la Norvège, le Royaume-Uni et les Etats-Unis – ont enregistré une baisse importante des taux de pauvreté des enfants selon le critère du seuil 'anti-retour'. Sur la base d'un seuil de pauvreté établi à 50% du revenu médian du début des années '90, la Norvège a diminué de plus de la moitié son taux de pauvreté des enfants (qui était déjà très bas). Les Etats-Unis ont réduit leur taux d'environ un tiers (de 24,3% à 17%) et le Royaume-Uni l'a réduit de plus de la moitié (de 18,5% à 7,7%).

Les prochains numéros du rapport *Innocenti sur La pauvreté des enfants dans les pays riches* reviendront sur ces mesures, relevant les progrès accomplis en fonction des seuils de pauvreté tant 'anti-retour' que courants, dans la mesure des données disponibles.

LES DÉTERMINANTS DE LA PAUVRETÉ

Ce rapport constate que dans la plupart des pays de l'OCDE la pauvreté des enfants gagne du terrain, tant par rapport aux revenus médians annuellement actualisés que par rapport aux revenus médians prédominants du début des années '90.

A quoi est due l'augmentation du taux de pauvreté des enfants dans tant de pays parmi les plus riches du monde? Et pourquoi certains pays de l'OCDE réussissent-ils beaucoup mieux que d'autres à protéger les enfants à risque contre la pauvreté ?

Chaque pays peut présenter un contexte différent pour ce qui est des changements du taux de pauvreté des enfants. Mais dans tous les pays les niveaux de pauvreté sont déterminés par la combinaison des trois mêmes forces : les

tendances sociales, les conditions du marché du travail, et les politiques gouvernementales. Ces éléments constituent les plaques tectoniques mouvantes sur lesquelles reposent le bien-être matériel des enfants, et de leur interaction découle les réponses.

Avant tout, les changements sociaux et familiaux influencent les taux de pauvreté des enfants dans tous les pays. L'âge moyen des parents est en hausse légère, de même que le niveau moyen d'instruction. En même temps le nombre moyen d'enfants par famille tend à diminuer. Toutes ces forces portent à l'augmentation des ressources économiques à la disposition des enfants. D'autre part l'incidence de la famille monoparentale s'est accrue dans de nombreux pays, augmentant le risque de pauvreté des enfants.

Le Royaume-Uni: jusqu'ici tout va bien

4

Jusque vers la fin des années '90, le Royaume-Uni avait un des taux de pauvreté des enfants les plus élevés de l'OCDE. Aujourd'hui encore, ce taux est un des plus élevés d'Europe. Mais durant les six dernières années, le gouvernement britannique a inauguré une nouvelle approche de contrôle et de réduction de la pauvreté des enfants, qui semble efficace.

A la base des progrès récents existe un engagement du gouvernement, aux plus hauts niveaux, de diminuer de moitié la pauvreté des enfants d'ici 2010 et de l'éliminer d'ici 2020.

Cet engagement a à la fois suivi et alimenté un débat public auquel ont participé de nombreux groupes de défense de la cause des enfants. S'inspirant en partie des initiatives innovatrices de l'Irlande qui a récemment établi une série d'indicateurs de pauvreté, le gouvernement britannique a décidé d'utiliser trois méthodes connexes pour mesurer les progrès effectués à l'égard des engagements pris.

La première est une mesure 'anti-retour' qui contrôle la proportion d'enfants vivant au-dessous de 60% du revenu médian en 1998/1999 lorsque fut annoncé l'engagement de lutter contre la pauvreté des enfants (c'est-à-dire un seuil de pauvreté relatif 'fixe', actualisé uniquement en fonction de l'inflation). La deuxième contrôle la proportion d'enfants vivant en dessous de 60% du revenu médian du moment ; elle est actualisée chaque année et vise à montrer l'évolution

de l'amélioration du niveau de vie des pauvres par rapport à la moyenne mobile du Royaume-Uni dans son ensemble. La troisième mesure vise à établir l'"indigence matérielle" en enregistrant la proportion de familles vivant avec moins de 70% du revenu médian *et* incapables de se procurer une liste de biens et de services spécifiques, parmi lesquels des caractéristiques de la qualité de logement, d'habillement et de participation sociale, avec pas moins de huit des neuf postes spécifiques aux enfants concernant les activités sociales. Cette mesure d'indigence matérielle sera revue 'de temps en temps', toutefois les modalités n'ont pas été communiquées.

Ces mesures semblent transparentes, crédibles et assez simples pour que le processus de suivi ne se révèle pas impossible ou piégé par trop de particularités. L'objectif général est de garantir que les trois mesures vont toutes dans la bonne direction.

Des études indépendantes permettent de penser que l'approche fonctionne et que l'objectif intermédiaire de réduire de 25% le nombre d'enfants vivant dans des familles au-dessous de 60% du revenu médian d'ici 2004/2005, semble avoir été atteint.

Sources: voir page 35

Le deuxième déterminant — le marché du travail — est encore plus fluctuant. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le début des années '90 a été marqué par la récession économique, des innovations technologiques constantes, l'importance croissante des connaissances et des facultés d'adaptation, la migration des travailleurs non spécialisés, des emplois mal payés, et la propension à la privatisation et à la mondialisation. Généralement le marché a tendu à influencer davantage la vie des citoyens des pays de l'OCDE. Les ménages à deux salaires sont devenus la norme dans de nombreux pays, et les chances des travailleurs non qualifiés de gagner décemment leur vie ont généralement diminué. Ces mouvements à leur tour ont apporté des changements dans la vie des enfants, et posé de nouvelles exigences à l'égard de l'état.

Enfin, il y a eu d'importants changements dans les politiques et les priorités de dépense de nombreux gouvernements de l'OCDE. La révision des règles et des conditions déterminant la jouissance et le niveau des prestations sociales ont affecté les revenus des familles et modifié l'équilibre entre les mesures de dissuasion et d'incitation à la base des

décisions des familles. Tous ces changements ont également affecté le positionnement et l'efficacité du réseau de sécurité au moyen duquel les gouvernements tentent de protéger les enfants des pires effets de la pauvreté.

Au centre de ces forces se trouve l'enfant.

Le sort des mal payés

Une analyse détaillée de l'interaction de ces forces est disponible dans les documents de référence de ce rapport (voir les sources, page 33). Le tableau 6 résume ce que les données nous révèlent de 13 pays de l'OCDE au cours des années '90.

Parmi les changements enregistrés dans la vie sociale et familiale, nous en signalerons deux concernant les mères. Le premier est la forte augmentation du nombre d'enfants dont les mères ont un diplôme universitaire (bien que dans certains pays cela puisse refléter le reclassement des institutions). Le deuxième changement, lié au précédent, est l'augmentation de la proportion d'enfants dont les mères exercent des emplois rémunérés — en hausse dans 10 des 13

Tableau 6 Changements survenus dans la vie familiale, les conditions du marché du travail et les politiques publiques

Le tableau résume les données disponibles sur les aspects essentiels de la vie familiale, des conditions du marché du travail et des politiques publiques pour des pays choisis de l'OCDE au cours des années '90.

	PAYS AUX TAUX DE PAUVRETÉ DES ENFANTS EN DIMINUTION									
	Royaume-Uni		Etats-Unis		Norvège		Luxembourg		Belgique	
	1991	1999	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1988	1997
1. Facteurs familiaux et démographiques										
Âge moyen des parents	36.7	37.9	37.2	38.4	36.8	37.8	38.8	38.9	35.0	38.1
Enfants vivant avec un père ayant un diplôme universitaire (%)	NON DISPONIBLES	NON DISPONIBLES	24.4	28.8	27.3	34.4	7.0	16.4	11.9	13.1
Enfants vivant avec une mère ayant un diplôme universitaire (%)	NOT DISPONIBLES	NOT DISPONIBLES	16.4	23.2	19.5	33.9	3.7	7.3	5.3	6.8
Nombre moyen d'enfants par ménage	2.2	2.3	2.37	2.36	2.1	2.2	2.0	2.1	2.1	2.2
Enfants vivant avec un seul parent (%)	17.8	23.8	23.4	23.2	23.7	17.3	10.0	7.1	5.3	10.7
2. Facteurs liés au marché du travail										
Enfants vivant avec un père ayant un emploi rémunéré (%)	57.4	55.3	67.0	70.6	76.2	77.5	79.3	84.9	86.3	67.7
Enfants vivant avec une mère ayant un emploi rémunéré (%)	48.4	52.2	61.7	66.8	73.4	83.2	37.1	50.5	50.4	52.0
Changements dans les gains annuels des parents:										
Pères dans la moyenne (changement en pourcentage)	7.0		27.4		21.0		14.8		5.3	
Pères parmi les 10% les moins payés (changement en pourcentage)	-8.2		11.2		5.8		-0.8		7.2	
Pères parmi les 25% les moins payés (changement en pourcentage)	1.6		5.6		10.5		-6.9		8.0	
Mères dans la moyenne (changement en pourcentage)	28.2		28.0		84.4		5.8		11.1	
Mères parmi les 10% les moins payées (changement en pourcentage)	29.2		59.9		95.7		81.9		7.2	
Mères parmi les 25% les moins payées (changement en pourcentage)	34.2		36.1		51.9		22.2		8.2	
3. Transferts sociaux										
Changements du montant moyen reçu par les enfants des ménages percevant des allocations publiques (%)	39.1		-6.4		33.6		-60.3		19.1	

pays, et d'environ 10 points ou plus dans 4 pays. Ces deux changements devraient accroître les ressources économiques à la disposition des enfants. Mais ils doivent être mis dans la balance avec d'autres changements du marché du travail, concernant entre autres les possibilités d'emploi et les niveaux de salaire.

Le tableau 6 examine donc également la situation des enfants vivant dans les années '90 avec des parents aux salaires figurant en bas de l'échelle de revenu. Parmi les 13 pays pour lesquels nous disposons de données, 4 ont connu une diminution des gains pour les 25% des pères les moins payés, et 7 ont connu une diminution des gains pour les 10% des pères les moins payés. Il semble que les mères aient dans une certaine mesure compensé la baisse du niveau d'emploi et de traitement des pères à bas revenu, mais leurs possibilités à cet égard ont été limitées et les salaires moyens des mères à bas revenu ont stagné dans la plupart des pays. En Hongrie, en

Italie et au Mexique les revenus des 10% des mères les moins payées accusent une baisse considérable.

La diminution des revenus en Hongrie a été particulièrement marquée, le quart le plus pauvre de la population a connu une baisse des rentrées d'environ un tiers pour les hommes, et de presque 40% pour les femmes. L'Italie est le seul autre pays de l'OCDE où la chute des revenus des pauvres a concerné tant les pères que les mères ; pour les 10% les plus pauvres la diminution a été d'environ un tiers pour les mères et d'environ un cinquième pour les pères ; pour les 25% les moins payés la diminution a été approximativement de 4% pour les pères et de 20% pour les mères.

Enfin, le tableau 6 indique des changements potentiellement importants dans les interventions des gouvernements - notre troisième déterminant majeur des taux de pauvreté des enfants. Il montre, par exemple, une baisse du montant

PAYS AUX TAUX DE PAUVRETÉ DES ENFANTS EN AUGMENTATION												PAYS AVEC PEU OU PAS DE CHANGEMENT DES TAUX DE PAUVRETÉ DES ENFANTS			
Mexique		Allemagne de l'Ouest		Italie		Hongrie		Pays-Bas		Suède		Canada		Finlande	
1989	1998	1989	2000	1991	2000	1991	1999	1991	1999	1992	2000	1991	2000	1991	2000
40.2	39.7	37.9	39.0	40.1	40.4	37.5	37.5	37.6	38.9	37.6	39.0	37.2	38.8	37.7	38.9
5.1	5.6	13.4	17.2	9.5	10.7	13.2	13.1	21.4	29.3	26.5	30.9	16.8	18.8	11.7	18.9
1.6	3.1	6.0	11.8	7.2	9.9	13.1	16.8	12.4	23.2	22.9	32.3	11.9	17.0	8.7	16.8
3.5	3.1	2.0	2.1	1.9	1.9	2.1	2.0	2.3	2.2	2.2	2.2	2.3	2.2	2.2	2.3
11.9	13.7	10.4	12.4	6.1	5.7	13.9	9.6	9.5	8.6	17.9	20.9	15.4	17.0	11.5	15.0
59.0	55.7	79.5	74.7	65.9	63.0	78.5	54.9	80.0	77.9	77.5	73.3	73.3	73.5	80.3	75.3
13.4	19.4	48.0	57.5	31.7	37.8	62.0	50.9	37.0	62.1	83.6	82.7	66.0	69.0	82.8	75.3
-3.4		5.8		-1.3		-24.0		0.6		29.3		15.2		12.5	
-22.4		-22.7		-17.5		-76.5		-1.0		61.2		22.0		13.1	
-20.0		1.4		-4.1		-29.6		1.5		19.5		13.3		9.4	
-9.4		4.8		-7.1		-22.6		23.4		29.1		21.4		8.9	
-40.9		-2.7		-34.8		-62.3		91.0		42.2		26.9		-0.5	
-44.6		-13.9		-21.0		-42.3		59.0		35.8		27.0		-1.6	
-65.5		86.4		-9.2		-41.1		-26.8		-2.9		-12.2		19.4	

moyen des dépenses publiques allouées aux enfants des ménages tributaires de l'aide sociale dans 8 des 13 pays de l'OCDE pour lesquels nous disposons de données. Nous reviendrons là-dessus plus tard.

En même temps, que nous révèle les données de l'interaction et des impacts relatifs des trois principaux déterminants des taux de pauvreté des enfants, à savoir les changements sociaux, économiques et politiques ?

Une analyse détaillée est fournie par les documents de référence ; mais l'expérience de deux pays – les Etats-Unis et la Norvège – résume la façon dont ces forces peuvent agir de manières très différentes. Les Etats-Unis illustrent les conditions dans lesquelles une diminution de l'aide publique peut être associée à une diminution de la pauvreté des enfants; la Norvège donne l'exemple d'une ultérieure réduction de la pauvreté des enfants due à l'augmentation de l'aide publique.

Les Etats-Unis

Le tableau 7 retrace l'histoire de la forte diminution du taux de pauvreté des enfants aux Etats-Unis durant les années '90.

Cette période connaît une réforme radicale de la prévoyance sociale, décrite comme « *une révolution dans l'assistance publique aux Etats-Unis* »³; l'aide du gouvernement fédéral aux familles inactives fut diminuée de moitié, passant à 13 milliards de US\$, tandis que l'aide aux familles actives fut multipliée par six, passant à 66,7 milliards de US\$. Mais il s'agissait aussi d'une décennie de croissance économique vigoureuse et soutenue, porteuse de salaires en hausse et de possibilités d'emploi.

Le résultat final de cette combinaison d'« expulsion » et d'« insertion » fut une baisse indéniable du taux de pauvreté des enfants aux Etats-Unis, pourtant très élevé au début de la décennie. Selon un seuil de pauvreté fixe basé sur le revenu

Tableau 7 Facteurs ayant contribué à la diminution du taux de pauvreté des enfants aux Etats-Unis depuis le début des années '90

Le croquis de droite indique l'importance relative de chacun des facteurs ayant conduit à une diminution d'environ 7,3 points du taux de pauvreté des enfants aux Etats-Unis entre 1991 et 2000. Le changement du taux de pauvreté représenté ici est en fonction d'un seuil de pauvreté établi à 50% du revenu médian national en 1991.

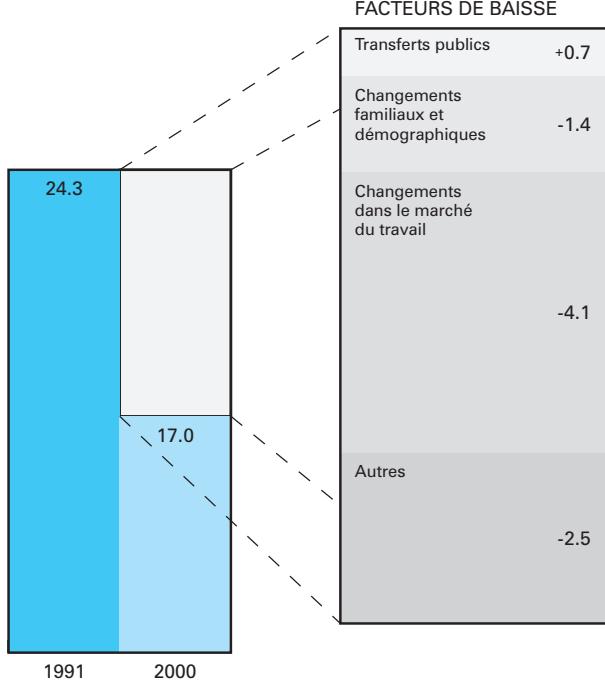
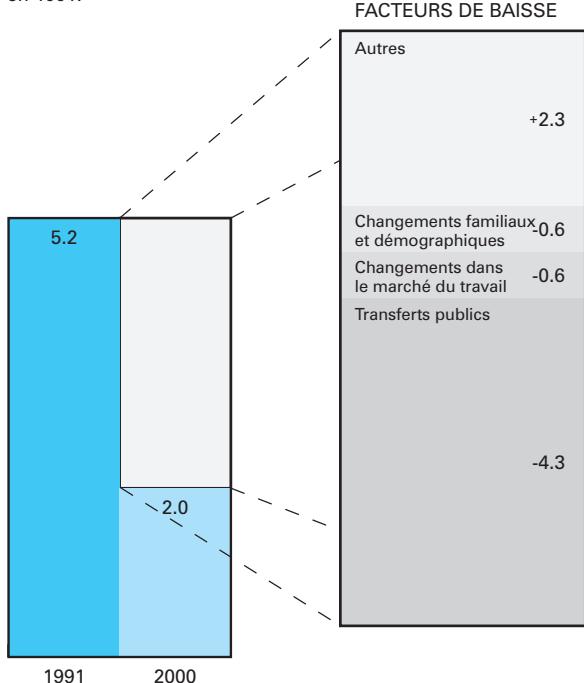


Tableau 8 Facteurs ayant contribué à la diminution du taux de pauvreté des enfants en Norvège depuis le début des années '90

Le croquis de droite indique l'importance relative de chacun des facteurs ayant conduit à une diminution de 3,2% du taux de pauvreté des enfants en Norvège entre 1991 et 2000. Le changement du taux de pauvreté représenté ici est par rapport à un seuil de pauvreté établi à 50% du revenu médian national en 1991.



médian de 1991, cette baisse fut de 7,3 points au cours de la décennie. Des calculs établis pour ce rapport, exposés en détail dans les documents de référence et résumés dans le tableau 7, permettent de penser que pour plus de la moitié cette diminution peut s'expliquer par les changements des forces du marché et que le facteur le plus important fut de loin l'augmentation des gains des mères. Les gains annuels moyens des mères augmentèrent de presque 30% au cours de la décennie, et de 36% pour celles figurant dans le quart le plus bas de la distribution des revenus. (Il ne faut pas pour autant en conclure que tous les enfants dont les parents passent du statut d'assisté à celui de travailleur échappent à la pauvreté).

Les tendances sociales ne jouèrent qu'un rôle mineur. Le nombre moyen d'enfants par famille et la proportion d'enfants vivant dans une famille monoparentale restèrent assez stables. En même temps, l'âge moyen des parents n'augmenta guère, contrairement au niveau moyen d'instruction.

Cet examen rapide nous permet de voir les influences relatives des facteurs qui firent baisser le taux de pauvreté des enfants aux Etats-Unis au cours des années '90. Mais il laisse sans réponse plusieurs questions importantes.

Premièrement, l'effet final des forces qui ont réduit la pauvreté de revenu a-t-il amélioré la vie des enfants ? Il s'agit clairement là d'un domaine qui nécessite d'ultérieures recherche – et d'ultérieurs indicateurs.

Deuxièmement, que s'est-il produit dans les familles qui pour une raison ou pour une autre n'ont pu augmenter leurs revenus grâce à un travail adéquatement rémunéré ? A nouveau, il faudrait des indicateurs autres que financiers pour répondre à cette question. Mais les statistiques sur le revenu suffisent à démontrer clairement que l'état social n'a offert qu'une piétre consolation aux pauvres sans emploi des Etats-Unis au cours de cette période. Le nombre des assistés sociaux a peut-être été réduit de moitié, mais pour les enfants des familles qui restaient dépendantes de l'aide publique, la valeur moyenne de cette aide a chuté de 2969 US\$ à 2779 US\$ par enfant.

Troisièmement, une croissance économique rapide et soutenue a créé des emplois pour plus de 2 millions de personnes qui ont disparu des listes d'aide sociale, mais que se passera-t-il si les nouvelles règles d'aide sociale sont appliquées lors d'une période de récession économique, d'"expulsion" sans "insertion" ?

La Norvège

La Norvège aussi a nettement réduit son taux de pauvreté des enfants au cours de la décennie, mais par des voies très différentes. Si on se base sur le pourcentage d'enfants vivant dans des familles disposant de moins de 50% du revenu médian *du moment*, la pauvreté des enfants en Norvège a baissé environ d'un tiers, passant de 5,2% à 3,4%. En

Les USA: re-tracer le seuil de pauvreté

5

Les Etats-Unis sont l'un des rares pays de l'OCDE disposant d'une définition officielle de la pauvreté et d'un long passé de publication régulière de nombreux indicateurs de pauvreté et d'inégalité comprenant des informations sur les enfants.

Cependant le seuil de pauvreté officiel des Etats-Unis remonte à des concepts et des jugements des années '60, et sa représentativité actuelle de la réalité des défavorisés dans la société américaine contemporaine a fait l'objet de bon nombre de discussions récentes. En août 2000, 40 éminents scientifiques ont adressé une lettre ouverte aux hauts-fonctionnaires de l'Etat, où il était écrit qu'à moins « *de remédier aux graves imperfections de la mesure existante, le pays continuera à se baser sur un critère erroné pour évaluer les effets des réformes politiques* ».

Le seuil de pauvreté des Etats-Unis fut proposé par le ministère de l'Agriculture en 1961, sur base des données d'une étude de 1955. Il fut établi à trois fois le coût d'un régime nutritionnel approprié (ou 'budget alimentaire économique' dans les termes de l'époque) et ajusté selon la dimension des familles. Il fut adopté comme seuil de pauvreté national officiel en 1969 dans le cadre de la 'guerre à la pauvreté'

Au cours des 35 dernières années, cette définition de la pauvreté, ajustée uniquement en fonction de l'inflation, a été utilisée pour tracer la ligne entre les pauvres et les non pauvres. Elle n'est donc pas en mesure de refléter les changements de la société américaine et de la perception de ce qui constitue un standard minimum acceptable. En particulier elle ne reconnaît pas la nécessité de biens et services nouveaux – tels que la protection de l'enfance et l'assistance sanitaire – qui reflètent de nouvelles réalités pour les familles dans les USA d'aujourd'hui. Comme a conclu un groupe d'experts nommés par l'Académie nationale des sciences et le Conseil national de la recherche: « *La mesure actuelle doit être révisée : elle ne fournit plus une image exacte des différences concernant l'étendue de la pauvreté économique parmi les groupes de population ou les zones géographiques du pays, ni une image exacte des tendances au cours du temps. La mesure actuelle est restée pratiquement inchangée durant les 30 dernières années. Pourtant cette période de temps a été marquée par de grands changements dans l'économie et dans la société du pays, ainsi que dans les politiques publiques qui ont affecté le bien-être économique des familles, changements non rendus par la mesure.* »

Sources: voir page 35

Canada: les enfants attendent toujours

6

En 1990, par une résolution commune de tous les partis, le gouvernement canadien s'engageait à « *s'efforcer d'éliminer la pauvreté des enfants d'ici l'an 2000* ». Il n'a pas tenu sa promesse, pas plus qu'il n'a adopté de définition ou de mesure officielle de la pauvreté des enfants.

Depuis longtemps coexistent au Canada pour le moins deux différentes mesures de 'bas revenu'. Selon la première, une famille est pauvre si l'essentiel, comme la nourriture, le logement et l'habillement, absorbe un pourcentage nettement plus élevé de son revenu (20% de plus) que ne devrait dépenser la famille canadienne moyenne. Régulièrement utilisée depuis 1967, cette définition est réajustée chaque cinq ans à mesure qu'on dispose de nouvelles études sur les dépenses des familles.

La deuxième est un indicateur de pauvreté relatif qui définit un individu comme pauvre si son revenu est inférieur à la moitié du revenu médian. Cet indicateur est actualisé annuellement afin de refléter les changements du revenu médian, et est régulièrement utilisé depuis 1991

Bien qu'on dispose de statistiques complètes et pertinentes à l'appui de ces deux mesures de la pauvreté, ni l'une ni l'autre n'ont été officiellement reconnues.

En 2003 le gouvernement a rendu publique une nouvelle mesure de pauvreté basée sur le coût d'un panier de la ménagère spécifique comprenant la nourriture, l'habillement, les chaussures, le logement, le transport et autres nécessités. Les choix spécifiques retenus entendaient représenter les '*critères communautaires*' de dépenses, et le nouveau seuil de pauvreté fut établi au niveau de revenu requis pour se procurer ce panier. Il n'a pas été dit clairement comment et chaque combien le panier serait actualisé.

En 2000, l'application de ces trois mesures aboutit à un taux de pauvreté des enfants national similaire; mais d'après le gouvernement « *il n'est pas possible de dire avec certitude si l'incidence de bas revenu des enfants selon la mesure du panier du marché est plus élevée ou plus basse que durant les années avant l'an 2000* ».

Au milieu de ces incertitudes définitionnelles, au Canada l'échéance de l'an 2000 est arrivée et passée, sans que l'on s'accorde sur la signification de l'objectif, ni sur la façon de mesurer les progrès envers cet objectif, ni sur les politiques éventuelles pour atteindre cet objectif.

Sources: voir page 35

fonction d'un seuil de pauvreté fixe établi à 50% du revenu médian au début des années '90, la baisse est encore plus sensible, de 5,2% à 2% (comme le montre le tableau 8). Ce résultat est d'autant plus significatif qu'il a été obtenu dans un contexte économique défavorable et dans un pays où le taux de pauvreté des enfants était déjà l'un des plus bas du monde.

Le tableau 8 s'efforce de quantifier l'importance relative des facteurs en jeu.

Comme les autres pays nordiques, la Norvège a connu une récession au début des années '90, et donc des progrès économiques réduits tout au long de la décennie. Les changements du marché du travail à eux seuls n'auraient donc que très peu contribué à la baisse du taux de pauvreté des enfants (tableau 8).

Les changements sociaux ont eu un peu plus d'effet. Il se peut que l'augmentation de l'instruction et de l'âge moyens des parents, ainsi que la diminution du pourcentage d'enfants vivant dans des familles monoparentales aient réduit le taux de pauvreté d'environ un demi point (de 5,2% à 4,6%).

Ainsi le facteur significatif est-il l'augmentation de l'aide publique aux familles, laquelle a contribué majoritairement à la baisse du taux de pauvreté des enfants et inversé ce qui autrement eût été un accroissement de ce taux de plus de

deux points. Au cours de la décennie, la moyenne des transferts publics aux enfants des ménages dépendant de l'aide sociale a augmenté de presque un tiers. Les prestations sociales dans leur ensemble ont diminué (en tant que proportion du PIB), mais celles spécifiquement destinées aux familles ont augmenté.

La Norvège et les Etats-Unis présentent des combinaisons très différentes de contexte économique et de politique publique au sein desquelles les taux de pauvreté des enfants peuvent augmenter ou baisser. Des analyses équivalentes de tous les pays représentés au tableau 6 font penser que dans certains pays les forces du marché et les politiques publiques ont collaboré pour réduire la pauvreté des enfants. Dans d'autres, les forces du marché se sont retournées contre les enfants à bas revenu, et les gouvernements se sont efforcés d'indemniser et de protéger les plus pauvres, avec divers degrés d'engagement et de réussite. Dans le pire des cas, tant les forces du marché que les politiques publiques ont agi contre les pauvres.

Ces exemples soulignent aussi un des thèmes récurrents de ce rapport, à savoir que les efforts des gouvernements pour réduire la pauvreté des enfants ne doivent pas porter uniquement sur les politiques, mais aussi sur les résultats finals de l'interaction entre les changements de politiques gouvernementales, les changements familiaux et sociaux et les changements des conditions du marché du travail.

RESSOURCES PUBLIQUES ALLOUÉES AUX ENFANTS

On peut tirer quelques conclusions générales des changements survenus dans les taux de pauvreté des enfants des pays développés au cours des dernières années.

Comme le montre le tableau 9, les efforts et les gains des familles maintiennent la plupart des enfants au-dessus du seuil de pauvreté dans tous les pays de l'OCDE. Mais dans aucun pays à part la Suisse les efforts des familles ne suffisent à eux seuls à porter le seuil de pauvreté à moins de 10%.

Le tableau 9 montre également que tous les gouvernements de l'OCDE interviennent de façon significative pour réduire les taux de pauvreté qui découleraient théoriquement des forces du marché livrées à elles-mêmes. Ces interventions se traduisent principalement par des prestations en espèces ou autres en faveur des chômeurs ou des petits salariés. En moyenne cela aboutit à une réduction de plus de 40% des 'taux de pauvreté imputable au marché'. Mais cette moyenne estompe les fortes différences entre les pays.

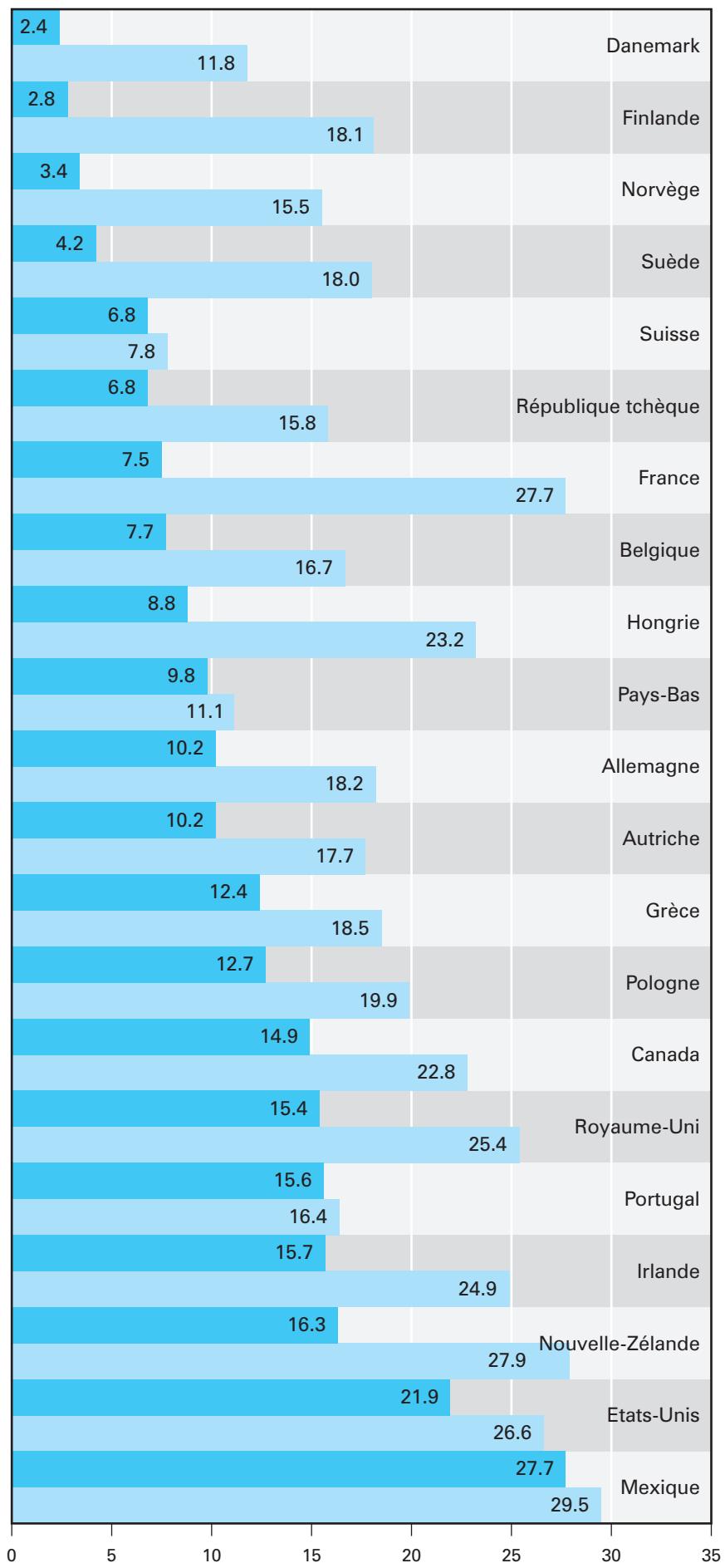
Cette présentation systématique des taux de pauvreté 'avant et après' l'intervention des gouvernements est évidemment un concept trop simple. En pratique, si on ne devait s'attendre à aucune aide publique, les décisions des parents et des employeurs seraient assurément différentes, tout comme la structure de l'emploi et du revenu. Le tableau 9 ne tient pas compte non plus du fait que les 'taux de pauvreté imputable au marché' peuvent déjà refléter des interventions gouvernementales telles que programmes d'apprentissage, lois de sécurité de l'emploi et législation du salaire minimum.

Il n'en est pas moins instructif de voir les différents degrés d'atténuation de cet hypothétique 'taux de pauvreté imputable au marché' dans différents pays.

On remarque tout de suite, par exemple, que les pays aux taux de pauvreté des enfants les plus bas – le Danemark, la Finlande et la Norvège – réduisent tous les 'taux de pauvreté imputable au marché' de 80% ou plus, alors qu'à l'autre

Tableau 9 L'impact des impôts et des transferts

Les barres bleu ciel indiquent les taux de pauvreté des enfants basés sur les revenus de la famille avant les impôts et les transferts publics, les barres bleu foncé indiquent les taux après les impôts et les transferts publics (comme au tableau 1). Le seuil de pauvreté est dans les deux cas à 50% du revenu médian après impôts et transferts.



Pourcentage d'enfants vivant au-dessous des seuils de pauvreté nationaux

Europe: pauvreté des enfants et exclusion sociale

7

Parmi les 30 pays de l'OCDE couverts par ce rapport, 19 sont membres de l'Union européenne (UE). Tous ont été d'accord, au sommet de l'UE de Nice en 2002, pour réduire de façon significative et mesurable la pauvreté et l'exclusion sociale d'ici 2010.

Pour contribuer à cet objectif, l'UE a également convenu d'une Méthode de coordination ouverte (MCO) visant à permettre à ses membres de profiter de l'enseignement les uns des autres en matière de suivi du problème de l'exclusion sociale, et en matière d'élaboration de politiques efficaces pour combattre le phénomène. La MCO nécessite donc la mise en place d'indicateurs reconnus par tous les pays de l'UE.

Dans l'ensemble, les pays de l'UE s'accordent largement pour un seuil de pauvreté établi à 60% du revenu médian national (actualisé chaque année). Mais ils s'accordent également sur le fait que l'exclusion sociale est un concept plus vaste que la pauvreté, et que des mesures directes de l'indigence et de l'exclusion doivent compléter les données sur le revenu. Au total, 18 indicateurs en ce sens ont été établis jusqu'à présent, tous prévus pour être compatibles et comparables entre les Etats membres de l'Union européenne.

Cette approche plus vaste est importante dans tous les pays et peut mettre à jour des problèmes significatifs entre des communautés spécifiques même dans des pays où le revenu de pauvreté relatif a été porté à des niveaux peu élevés. Elle peut aussi être particulièrement importante dans les pays où, pour quelque raison que ce soit, les revenus ont baissé. Si dans un pays donné les revenus des pauvres diminuaient tandis que les revenus des non pauvres augmentaient ou restaient inchangés, le revenu médian ne changerait pas et le taux de pauvreté relatif non plus; dans ces circonstances il est évident qu'on aurait besoin d'autres indicateurs pour connaître la situation des pauvres.

Entre-temps l'entrée dans l'UE de 10 nouveaux pays nettement plus pauvres a apporté une nouvelle dimension à

extrémité de l'échelle les Etats-Unis et le Mexique n'arrivent respectivement qu'à 15 et 10%.

On peut voir que la Finlande et le Portugal, pour prendre un autre exemple, présentent des 'taux de pauvreté des enfants imputable au marché' très voisins, de respectivement 18,1 et 16,4%. Mais après l'intervention du gouvernement le taux de la Finlande est ramenée à moins de 3% alors que le Portugal n'enregistre pratiquement aucun changement. De même, le Royaume-Uni et les Etats-Unis partent avec des 'taux de

l'entreprise. Le tableau 1 illustre le problème. Les taux de pauvreté de revenu relatif dans les nouveaux pays membres sont comparables à ceux de l'ensemble de l'UE ; mais dans des pays économiquement moins développés, vivre en dessous du seuil de pauvreté relatif peut signifier vivre bien plus près de l'indigence absolue sans même pouvoir subvenir aux besoins les plus élémentaires. Dans les pays les plus pauvres de la communauté élargie, des critères directs d'évaluation de l'indigence, appropriés à la situation nationale, sont donc indispensables.

Dans l'ensemble de l'Europe, il y a jusqu'ici très peu d'indicateurs communément utilisés pour suivre les tendances en matière de pauvreté et d'exclusion sociale parmi les enfants. Comme le dit ce rapport, il s'agit là d'informations essentielles pour tout gouvernement. Une ventilation selon l'âge des données de l'UE concernant la pauvreté et l'exclusion sociale est donc actuellement en discussion, de même que l'introduction éventuelle d'indicateurs d'utilité spécifique pour les enfants.

En même temps, ce rapport déclare aussi qu'il ne faut pas que le processus de mesure et de suivi de la pauvreté devienne trop complexe. Certains pays de l'UE ont déjà laissé entendre que les indicateurs recommandés sont si nombreux qu'il est difficile d'obtenir des signaux clairs tant sur les changements affectant le bien-être que sur l'impact des politiques. Il y a donc beaucoup à faire pour élaborer une liste limitée et gérable d'indicateurs communs aptes à mesurer les progrès et à éclairer les décisions politiques et budgétaires. Un départ sans équivoque a été pris en plaçant la pauvreté des enfants parmi les priorités du *Programme de politique sociale* commun de l'UE. Mais dans la pratique les progrès sont encore très inégaux ; en effet si certains Etats membres font de l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale une priorité politique claire, d'autres commencent à peine à affronter la question et certains ne reconnaissent pas encore sa gravité.

Sources: voir page 35

pauvreté imputable au marché' de 25,4 et 26,6%, mais l'intervention du gouvernement entraîne une réduction de 10 points au Royaume-Uni et seulement de 5 points aux Etas-Unis.

En général, les taux de pauvreté des enfants dus aux 'seuls' marchés varient en gros jusqu'à tripler (d'environ 10% à environ 30%). Après l'intervention du gouvernement, les taux sont plus nettement différenciés, variant en gros jusqu'à être multipliés par 9 (d'environ 3% à environ 28%). Les

différences dans les politiques publiques semblent donc, sur cette base, expliquer la plupart des variations des niveaux de pauvreté des enfants parmi les pays de l'OCDE.

Impôts et transferts

Ces estimations des niveaux de pauvreté avant et après l'aide publique risquent d'exagérer les effets de celle-ci en ce sens que de nombreuses familles s'emploieraient assurément à accroître leurs revenus si elles ne comptaient pas sur cette aide. Mais d'autre part elles risquent aussi de *sous-évaluer* les effets de cette aide: la pauvreté est un concept trop vaste pour être mesurable en fonction d'un revenu établi à un point fixe, et les prestations publiques peuvent aussi apporter la sécurité, la tranquillité d'esprit, et la possibilité de surmonter temporairement une perte de revenu sans dommages psychologiques et matériels excessifs.

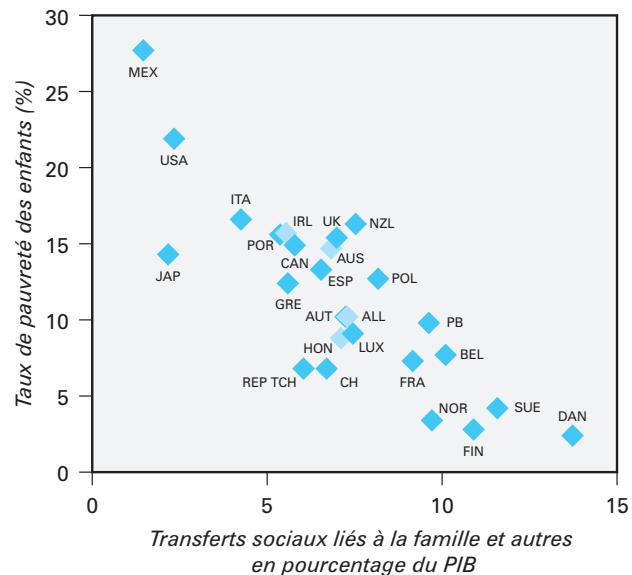
C'est en tenant compte de cela que le tableau 10 confronte le taux de pauvreté des enfants de chaque pays au niveau d'aide publique spécifique en faveur de la sécurité familiale : allocations familiales, prestations en cas d'invalidité ou de maladie, allocations officielles de garderie, assurance-chômage, promotion de l'emploi et autres formes d'aide sociale.⁴

On voit tout de suite que plus la proportion du PIB consacrée à ces objectifs est élevée, plus bas est le risque de grandir dans la pauvreté. Aucun pays de l'OCDE consacrant 10% ou plus du PIB aux dépenses sociales, ainsi délimitées, ne présente un taux de pauvreté des enfants supérieur à 10%. Et aucun pays consacrant moins de 5% du PIB à de telles prestations ne présente un taux de pauvreté des enfants inférieur à 15%. (A l'exception du Japon, où les transferts en pratique sont probablement considérablement plus élevés du fait que l'aide sociale est dans certains cas fournie par les employeurs).

Il va de soi que les pays qui redistribuent un pourcentage plus élevé du revenu national présentent une distribution des revenus plus égalitaire et des taux de pauvreté relatifs plus bas. Mais le tableau 10 révèle plus que cela. Il montre tout d'abord qu'il n'y a pas de proportion fixe entre les niveaux d'aide publique et les taux de pauvreté des enfants. Parmi les 26 pays représentés, 10 consacrent des proportions semblables du PIB aux transferts sociaux (entre 7 et 10%) mais présentent des taux de pauvreté des enfants variant de 3,4% en Norvège à plus de 15% en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni. Cela est dans une certaine mesure prévisible du fait que dans chaque pays l'aide publique est dispensée de différentes façons et dans des contextes différents, ainsi qu'avec différents degrés de ciblage. Le relevé des dépenses sociales par rapport aux taux de pauvreté des enfants, comme dans le tableau 10, ne peut donc être utilisé comme un simple moyen de calculer le supplément de dépenses sociales nécessaire pour abaisser le taux de pauvreté des enfants d'un pays à un niveau donné. Mais il peut assurément prouver que le rapport

Tableau 10 Transferts sociaux liés à la sécurité économique des familles

Le graphique présente le taux de pauvreté de chaque pays (comme au tableau 1) par rapport à son niveau de transferts sociaux publics. Les transferts sociaux considérés concernent les allocations familiales, les prestations d'invalidité et de maladie, l'allocation officielle journalière et l'assurance-chômage. Les dépenses publiques pour la santé et l'éducation ne sont pas comprises.



entre les dépenses sociales et les taux de pauvreté des enfants dépend non seulement du niveau d'aide publique mais de la façon dont celle-ci est dispensée et des priorités d'affectation. Et il est évident que certains pays font mieux fructifier leurs deniers que d'autres.

Les restrictions se font sentir

Comment ces schémas de dépenses – et les priorités inhérentes – ont-ils changé au cours des dernières années?

Le tableau 11 tente de répondre à cette question en ventilant les dépenses sociales totales en différentes catégories pour les 28 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données. En général, il montre que plus de la moitié de ces pays ont accru le pourcentage du PIB consacré aux dépenses sociales – certains vraiment considérablement – au cours des années '90; cependant lorsque ces augmentations sont divisées en catégories, on s'aperçoit que la plupart des dépenses additionnelles ont été allouées aux retraites et aux prestations sanitaires.

Parmi les pays présentant une augmentation des dépenses sociales de plus d'un point au cours de la décennie (tableau 11a), la progression moyenne est juste de plus de 4 points; mais une infime partie de cette augmentation (0,05 point) a été consacrée aux dépenses en rapport avec les enfants et la famille. Apparemment les populations vieillissantes et l'accroissement des coûts et des expectatives en matière de soins sanitaires ont absorbé la presque totalité de l'accroissement des dépenses sociales que les électeurs

Tableau 11
Changements
d'affectation des
dépenses sociales
publiques dans les
années '90

Le tableau indique les changements de la proportion de PIB allouée aux transferts sociaux publics pendant les années '90. Les colonnes de droite ventilent la hausse ou la baisse des dépenses totales sociales en différentes catégories de frais. La colonne intitulée 'autres' concerne l'assistance à la population en âge de travailler et comprend l'incapacité, le chômage, le logement, les programmes concernant le marché du travail et autres transferts. Les dépenses publiques pour la santé et l'éducation ne sont pas comprises.

	Transferts sociaux en tant que proportion du PIB (%)		Changements durant les années '90 (points de pourcentage)	Contribution au changement total par catégorie de dépense (points de pourcentage)			
	1990	2000		Vieillesse	Santé	Famille	Autres
11a Pays augmentant leur part de dépenses sociales							
Suisse	17.9	25.4	7.5	3.65	1.47	0.14	2.2
Pologne	15.5	21.9	6.4	4.67	-0.61	-0.87	3.2
Portugal	13.9	20.5	6.6	3.57	2.12	0.16	0.8
Mexique	3.8	9.9	6.1	5.29	0.63	-0.05	0.2
Turquie	7.6	13.2	5.6	3.13	1.72	-0.14	0.9
Japon	11.2	16.1	4.9	2.95	1.49	0.17	0.3
Allemagne	22.8	27.2	4.4	1.44	1.47	0.25	1.2
Australie	14.2	18.6	4.4	1.94	0.95	1.38	0.1
République tchèque	17.0	20.3	3.3	1.26	1.67	-0.87	1.2
Islande	16.4	19.7	3.3	1.09	0.80	0.06	1.3
Grèce	20.9	23.6	2.7	1.21	1.32	0.26	-0.1
Corée	3.1	5.6	2.5	0.81	0.86	0.05	0.8
Autriche	24.1	26.0	1.9	0.77	0.15	0.30	0.7
Royaume-Uni	19.5	21.3	1.8	1.01	0.85	-0.16	0.0
France	26.6	28.3	1.7	1.07	0.50	0.08	0.1
11b Pays avec un changement de moins d'un point de pourcentage de leur part de dépenses sociales							
Etats-Unis	13.4	14.2	0.8	-0.11	1.10	-0.09	-0.1
Italie	24.8	25.6	0.8	1.72	-0.37	-0.12	-0.5
Espagne	19.5	19.9	0.4	0.85	0.09	0.17	-0.7
Belgique	26.9	26.7	-0.2	0.70	-0.41	-0.05	-0.4
Finlande	24.8	24.5	-0.3	0.44	-1.32	-0.17	0.8
Danemark	29.3	28.9	-0.4	-0.33	-0.15	0.41	-0.4
11c Pays diminuant leur part de dépenses sociales							
Canada	18.6	17.3	-1.3	0.53	-0.32	0.18	-1.7
Norvège	24.7	23.0	-1.7	-0.77	0.05	0.30	-1.3
Luxembourg	21.9	20.0	-1.9	-1.49	-0.88	1.15	-0.6
Suède	30.8	28.6	-2.2	0.48	-0.40	-1.69	-0.6
Nouvelle-Zélande	21.9	19.2	-2.7	-2.40	0.42	-0.35	-0.4
Irlande	18.6	13.6	-5.0	-1.93	0.26	-0.01	-3.3
Pays-Bas	27.6	21.8	-5.8	-1.81	0.10	-0.49	-3.7

étaient prêts à accepter. Dans cinq de ces pays, l'aide sociale générale allouée à des dépenses en rapport avec les enfants et les familles a en fait diminué entre 1990 et 2000 (bien que dans le cas du Royaume-Uni cela puisse entre-temps avoir été inversé). Il n'y en a qu'en Australie qu'une grande partie de la hausse des dépenses sociales a été consacrée à l'assistance aux enfants et aux familles.

Parmi les pays n'ayant guère ou pas augmenté leurs dépenses sociales générales (tableau 11b), seul le Danemark a accordé une majeure priorité aux transferts concernant la famille. Dans les autres cinq pays constituant la catégorie 'peu ou pas de changement', la part des dépenses allouées aux prestations concernant la famille a diminué pour compenser les dépenses accrues consacrées aux retraites et, dans le cas des Etats-Unis, aux prestations sanitaires.

Quant aux sept pays de l'OCDE qui présentaient une diminution générale des dépenses sociales (tableau 11c), tous ont maintenu ou augmenté la part allouée aux prestations en faveur de la famille et de l'enfant (excepté la Suède où les coupes dans les prestations familiales sont pour beaucoup dans la diminution générale des dépenses sociales).

Cette ventilation plus détaillée des dépenses sociales donne une idée des changements de structures et de priorités des gouvernements de l'OCDE au cours de la période. Il faut cependant considérer les résultats avec précaution. L'augmentation des dépenses publiques pour les retraites, par exemple, ne reflète pas seulement les priorités gouvernementales mais le vieillissement de la population. Il arrive aussi que les enfants bénéficient d'autres types de dépenses publiques que celles classées comme liées à la

famille et à l'enfant : des fonds alloués à des garderies d'enfants gratuites ou subventionnées ou à des systèmes de transports subventionnés, par exemple, peuvent bénéficier aux familles avec des enfants. De même ces chiffres ne rendent pas compte des dégrèvements et des crédits d'impôts par le biais desquels certains gouvernements de l'OCDE cherchent à favoriser les familles à bas revenu.

Priorités selon l'âge

Les Etats ont souvent été invités à exposer en détail l'impact de ces décisions budgétaires sur les enfants. La plupart ont hésité à le faire, pas forcément par rejet de la transparence, mais parce que le terrain est inévitablement glissant. L'impact

des politiques et des budgets sur les plus jeunes passe par les familles et dépend de la façon dont les parents ou les tuteurs réagissent aux avantages, et de la répartition des ressources au sein de la famille. La simple dénomination de dépense publique visant à réduire la pauvreté des enfants ne signifie donc pas automatiquement que les enfants pauvres seront bénéficiaires. Inversement, les enfants peuvent tirer profit de certains programmes et transferts publics qui ne leurs soient pas spécifiquement destinés.

Notre analyse, exposée en détail dans les documents de référence⁵, surmonte ce problème dans une certaine mesure en ce qu'elle décompose les effets des politiques publiques

La pauvreté des enfants en Allemagne

8

La pauvreté des enfants en Allemagne est plus élevée aujourd'hui qu'il y a dix ans.

Le tableau au cours du temps est compliqué par la réunification allemande de 1990, mais cela ne peut masquer une augmentation significative des niveaux de pauvreté ces dernières années. Sur la base de données se rapportant uniquement à l'ex-Allemagne de l'Ouest, le taux de pauvreté des enfants a plus que doublé, de 4,5% en 1989 à 9,8% en 2001. Le taux concernant l'ex-Allemagne de l'Est est encore plus élevé, à 12,6%. Pour le pays dans son ensemble le taux de pauvreté des enfants de 2001 dépasse les 10%.

Les enfants allemands sont actuellement plus exposés à la pauvreté que les adultes. En 2001 en Allemagne plus d'un enfant sur dix était à risque de pauvreté ; pour les adultes des ménages sans enfants le risque était nettement inférieur, à 8,8%. Cela constitue un changement par rapport à la décennie précédente quand le taux de pauvreté des enfants ne différait guère du taux de pauvreté général.

De nombreux facteurs entrent en jeu, mais le risque de pauvreté est fortement lié au statut de citoyenneté. Comme le montre le tableau 12, au cours des années '90, il n'y a pas eu d'augmentation significative des niveaux de pauvreté pour les enfants des familles ayant à leur tête des citoyens allemands. Pour les enfants des familles ayant à leur tête des non ressortissants, par contre, le niveau de pauvreté a presque triplé, passant d'environ 5% au début de la décennie à 15% à la fin.

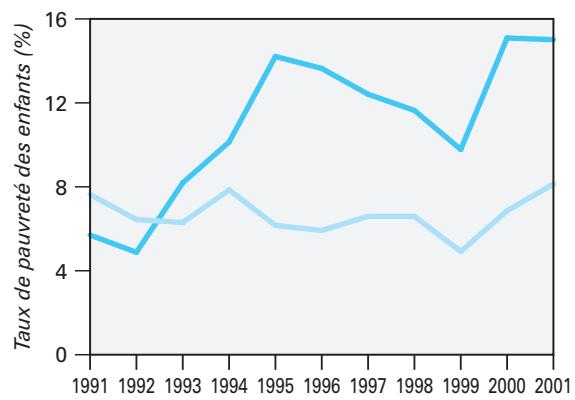
D'une façon générale, plus récente est l'arrivée, plus grande est la probabilité de pauvreté. Les taux de

pauvreté des enfants concernant les plus anciennes générations de travailleurs immigrés sont plus élevés que ceux concernant les citoyens allemands, mais plus bas que ceux concernant les non ressortissants. Les taux de pauvreté des enfants les plus élevés de tous concernent l'immigration plus récente (plus de 15% chaque année depuis 1995, plus de 20% en 1996).

Sources: voir page 36

Tableau 12 Pauvreté et statut de citoyenneté en Allemagne

La ligne bleu clair suit le changement du taux de pauvreté des enfants des familles avec à leur tête des citoyens allemands durant les années '90. La ligne bleu foncé suit le changement pour les enfants des familles avec à leur tête des non ressortissants.



d'impôt et de transfert selon les groupes d'âges (à l'aide du modèle de micro-simulation *Euromod* décrit en détail dans les sources, p 33/34).

Le tableau 13 rend compte des résultats, il expose les impôts payés et les allocations reçues (sous forme de pourcentage du revenu disponible) par chaque groupe d'âge dans 15 pays de l'Union européenne en 2001. (Pour le calcul des 'impôts payés' et du 'revenu reçu' par les enfants, l'analyse part de l'hypothèse que les revenus et les obligations fiscales de chaque ménage sont divisés de façon égale parmi ses membres. Ainsi, par exemple, un enfant vivant dans une famille où cohabitent trois générations se voit allouer une part de chaque retraite perçue. Le rôle d'intermédiaire des familles, et leurs différences de structure et de mode de vie sont donc explicitement reconnus, mais selon l'hypothèse que chaque membre du ménage a une part égale des ressources).

Ces divers graphiques fournissent ainsi le tableau pays-par-pays de la priorité accordée aux enfants à travers la structure des budgets publics. Par exemple, les deux tracés concernant le Danemark montrent que les enfants de moins de 5 ans reçoivent de l'état environ 30% de leur 'revenu' et que pour les enfants des familles à bas revenu cette proportion s'élève à presque 80%. En France, les chiffres correspondants sont plus proches de 15 et 60%, et en Grèce de 5 et de 15%.

Le tableau 13a représente les quatre pays qui allouent 10% ou plus du PIB aux types de transferts sociaux associés à la réduction de la pauvreté des enfants (comme au tableau 10). Tous ont réussi à ramener le taux de pauvreté des enfants à moins de 10%. Les allocations reçues, en pourcentage de revenu disponible, sont à peu près les mêmes pour tous les âges, n'augmentant que pour les personnes de plus de 65 ans du fait de l'entrée en jeu du paiement des retraites (ce qui en fait devrait être considéré comme un composé d'aide publique et d'économies forcées). Dans tous ces pays sauf en Belgique, la structure des budgets publics présente un niveau d'assistance légèrement plus élevé pour les jeunes de moins de 18 ans. De plus, cette priorité à l'égard des jeunes s'accentue fortement si on considère uniquement la population à bas revenu. Dans les quatre pays la proportion d'allocations est la plus élevée pour les enfants d'âge pré-scolaire et disparaît lorsqu'ils atteignent 18 ans.

Le tableau 13b examine de la même façon les 6 pays de l'OCDE du groupe intermédiaire en matière de dépenses sociales, ceux qui allouent entre 7 et 10% du PIB aux transferts visant à accroître la sécurité économique des familles. Malgré cette relative uniformité quant aux dépenses sociales, les taux de pauvreté des enfants des pays de ce groupe présentent d'importantes variations, de 7,3% en France à 15,4% au Royaume-Uni (comme exposé au tableau 1). Il semble donc que les différences de niveaux de pauvreté des enfants résultent des différentes priorités fixées

au sein des dépenses sociales plutôt que du niveau général des transferts sociaux.

Le contraste relevé entre, par exemple, la France et le Royaume-Uni, illustre les choix et les compromis que doivent faire les gouvernements. Le système français d'impôts et d'allocations ne favorise aucun groupe d'âge particulier jusqu'à ce que le paiement des retraites se fasse sentir. Le système d'impôts et d'allocations du Royaume-Uni, par contre, favorise les jeunes enfants, et en particulier ceux des familles à bas revenu. Malgré cela, le taux de pauvreté des enfants au Royaume-Uni est deux fois plus élevé qu'en France, ce qui laisse supposer que le problème au Royaume-Uni n'est pas un manque d'intérêt de la part du gouvernement mais le fait que les ressources des parents disposant d'un faible revenu sont dues en très grande partie à l'aide publique et en très petite partie à un emploi rémunéré.

Cela met en relief un dilemme fondamental. Des dépenses sociales fortement ciblées concentrent des fonds publics limités sur les plus nécessiteux, mais cela peut entraîner une situation où les bénéficiaires n'ont guère à gagner à passer du statut d'assisté à celui d'actif. C'est le 'piège de la pauvreté', et lorsqu'on le laisse s'établir, il réduit les chances que les familles essaient de se sortir seules de la pauvreté. Dans certaines circonstances, les prestations sociales peuvent ainsi favoriser le chômage à long terme ainsi qu'une culture de la pauvreté qu'elles étaient censées prévenir. Les prestations pour tous, même si elles paraissent plus onéreuses, évitent ce piège.

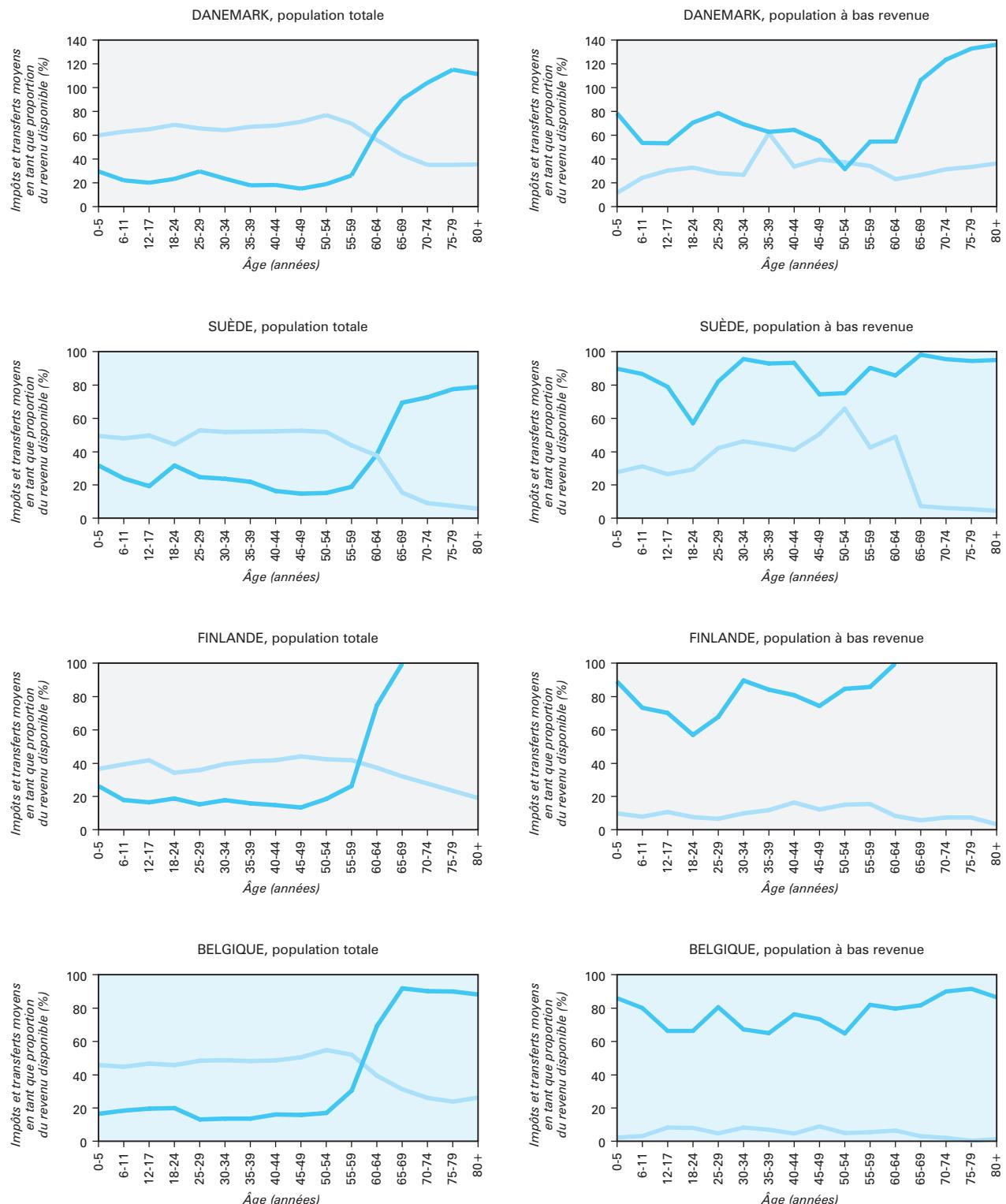
Enfin, le tableau 13c présente cette même analyse pour les cinq pays – Grèce, Irlande, Italie, Portugal et Espagne – qui consacrent la proportion la plus basse de PIB aux transferts sociaux. Dans tous ces pays, l'état intervient beaucoup moins pour protéger les familles à bas revenu et, dans tous, le taux de pauvreté des enfants est supérieur à 10%. Les graphiques montrent que les ressources publiques allouées aux personnes à faible revenu semblent axées sur les gens plus âgés, même sur ceux encore dans la cinquantaine. Au Portugal, par exemple, le revenu des personnes de plus de 40 ans consiste pour moitié en allocations et cette proportion ne fait qu'augmenter avec l'âge. L'Irlande, où le revenu des enfants pauvres est constitué, pour plus de 70%, d'allocations publiques, fait exception dans ce groupe.

La caractéristique commune prononcée de ces quatre pays méditerranéens est le rôle minime de l'état dans la protection des groupes à faible revenu. On peut avancer qu'il s'agit de pays où la famille et la communauté, plutôt que l'état, assument encore l'ultime responsabilité de la sécurité économique, mais cela ne doit pas être considéré comme acquis. Les changements survenus dans les modes de vie des familles et dans les marchés du travail pèsent lourdement sur tous les pays, et il n'est pas impensable que les réseaux de sécurité traditionnels puissent être insuffisants à un moment où l'assistance publique n'est pas assez développée.

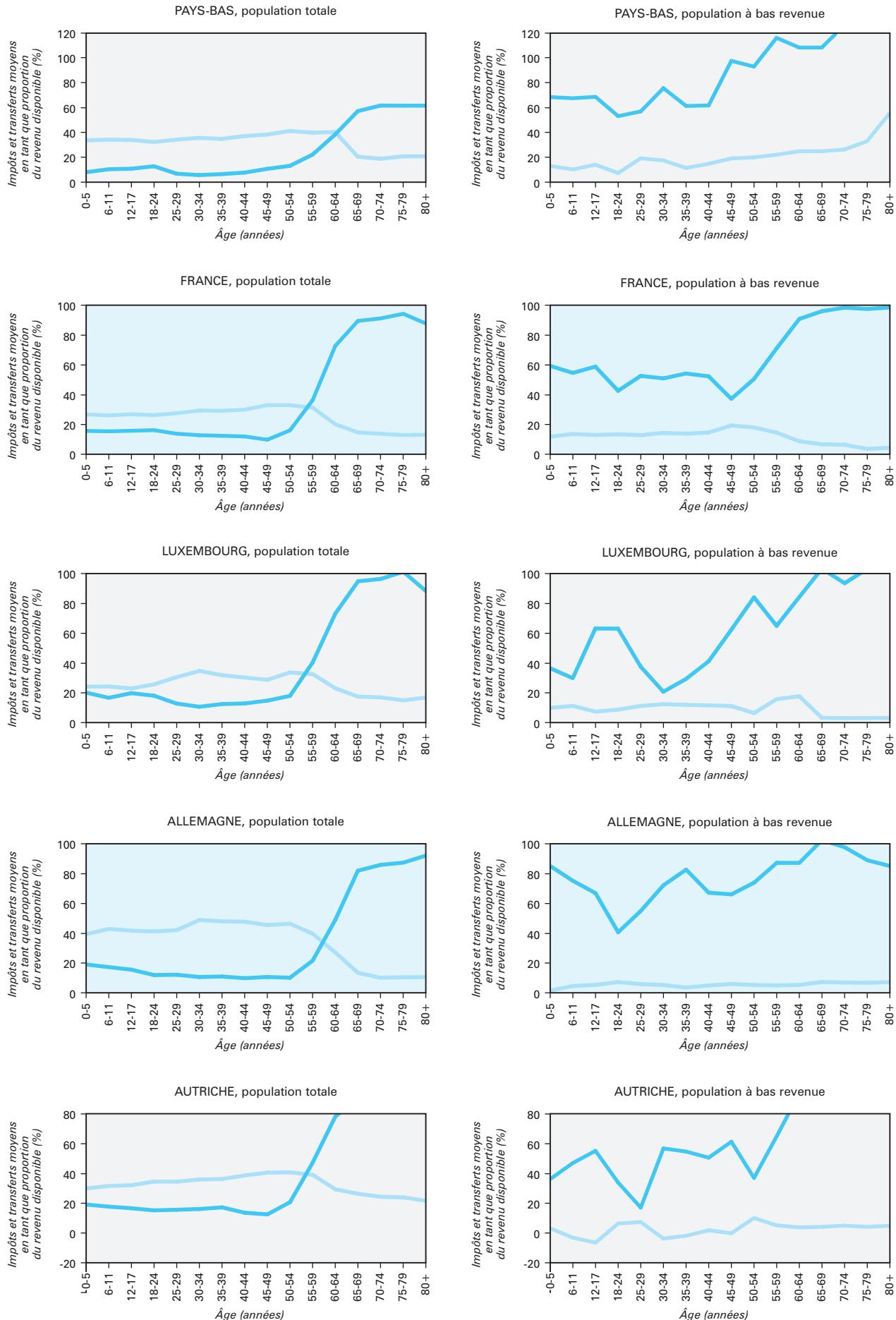
Figure 13 Ressources pour les enfants

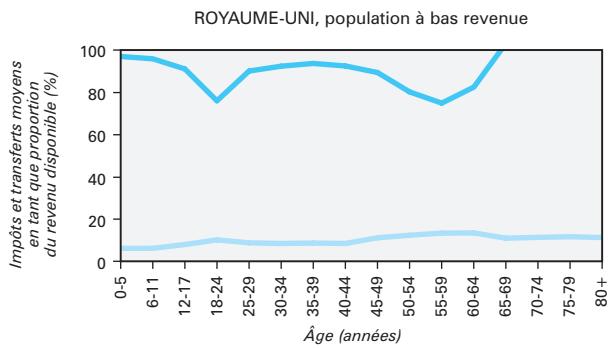
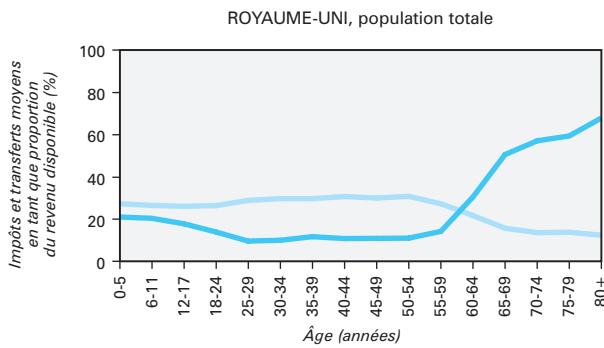
Les divers graphiques montrent la distribution des impôts et des transferts au sein des différents groupes d'âge dans 15 pays de l'Union européenne. Les impôts et les transferts sont exposés en tant que proportion de revenu disponible pour chaque groupe d'âge au sein de la population totale (graphique de gauche) et au sein de la population à bas revenu (établi à 50% du revenu médian).

13a Distribution des impôts et des transferts parmi les groupes d'âge dans les pays avec de hauts niveaux de dépenses sociales

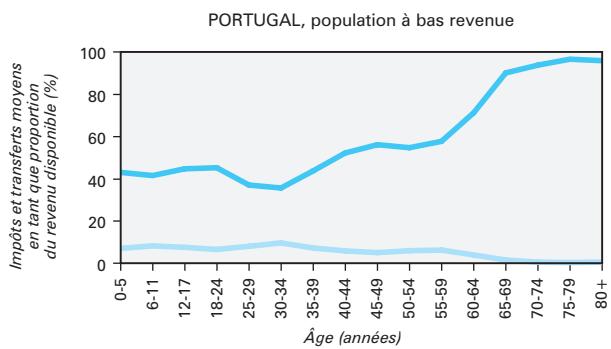
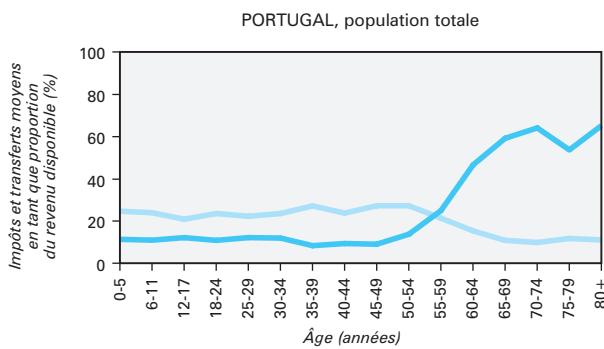
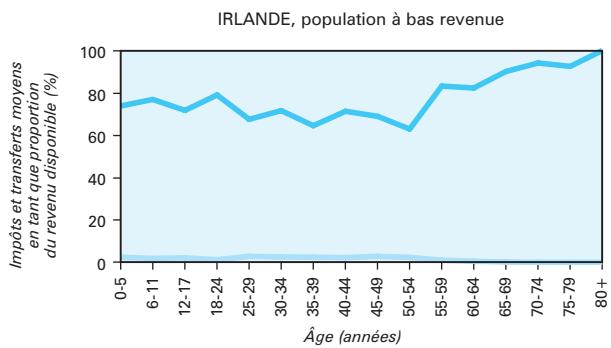
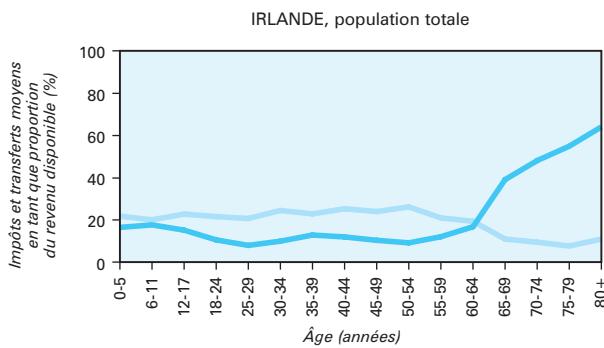
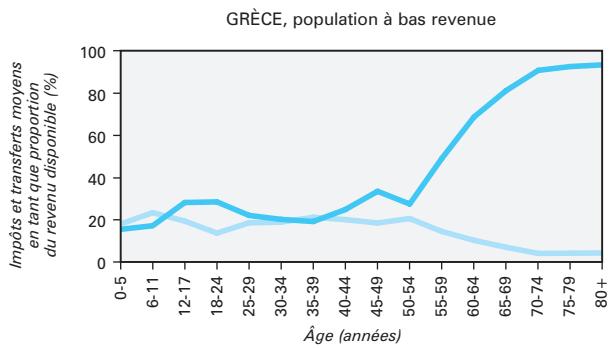
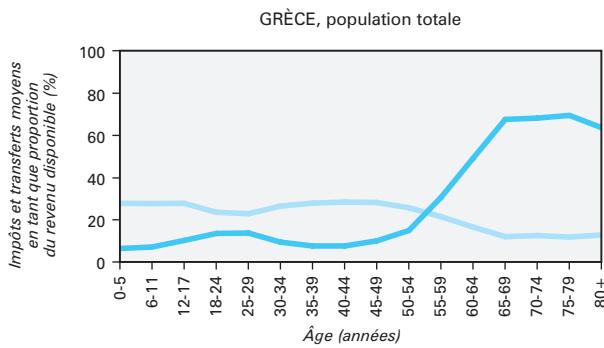
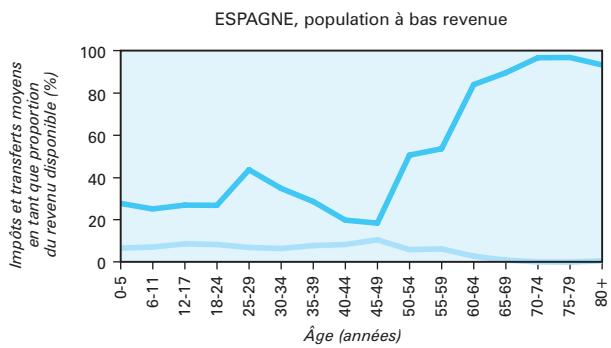
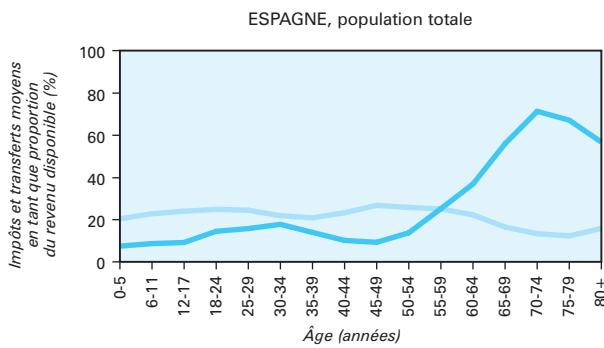


13b Distribution des impôts et des transferts parmi les groupes d'âge dans les pays avec des niveaux de dépenses sociales modestes

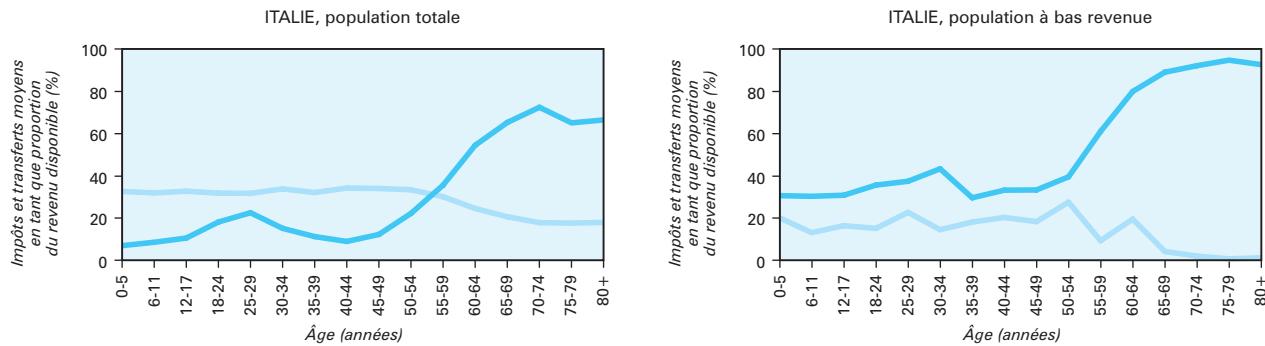




13c Distribution des impôts et des transferts parmi les groupes d'âge dans les pays avec des niveaux bas de dépenses sociales



13c Distribution des impôts et des transferts parmi les groupes d'âge dans les pays avec des niveaux bas de dépenses sociales



Le schéma de l'Irlande reflète une réalité diverse. Un taux de pauvreté des enfants de 15,7% place l'Irlande à côté du Portugal (15,6%) au bas du classement de la pauvreté des enfants. Mais le problème de l'Irlande a été principalement de prévenir l'augmentation de l'inégalité de revenu pendant une période de croissance économique soutenue et de revenus médians en hausse. Un taux de pauvreté des enfants basé sur un pourcentage de revenu médian ne peut qu'augmenter, à moins que les groupes à bas revenu ne participent de façon égale aux bénéfices de la croissance. La réponse appropriée pour relever ce défi semble consister en une politique plus active visant à développer les qualifications et les

possibilités des parents à bas revenu pour leur permettre de conquérir une plus grande part des bénéfices du progrès économique.

Cette analyse ne suggère donc pas l'existence d'un mode universellement applicable, juste ou non, de structurer les budgets publics. Elle explicite plutôt l'impact final des politiques d'impôts et d'allocations sur les différents groupes d'âge de la population. Elle permet donc aux décideurs politiques de voir les compromis établis, de faire des comparaisons avec les autres pays de l'OCDE, et de se demander s'ils ont obtenu les effets souhaités et s'ils pourraient faire mieux.

Pauvreté relative par rapport à quoi ?

9

Si la pauvreté doit être définie comme pauvreté relative, quelle est la base de comparaison la plus utile ? Doit-on mesurer la pauvreté par rapport à la médiane de l'Etat nation, de l'OCDE, de l'Union européenne ? Ou doit-on la définir plus localement par rapport à la province, la ville, ou la communauté dans laquelle vit l'enfant ?

Chacune de ces idées est défendable. Et toutes produiraient des résultats différents. Le taux de pauvreté des enfants en Sicile, par exemple, serait plus que diminué de moitié si la base de comparaison était la Sicile elle-même plutôt que l'Italie dans son ensemble. De même, le taux de pauvreté des enfants dans l'Etat le plus riche d'Amérique, le New Jersey, augmenterait de plus de 50% si l'unité de comparaison était seulement le New Jersey et non les Etats-Unis dans leur ensemble.

Mais comme on peut dire que les gens vivent dans des communautés et se comparent à leurs voisins, ainsi peut-on dire que le pouvoir des médias actuels signifie que les gens peuvent presque tout aussi aisément établir leurs

comparaisons à travers les frontières internationales. Il est fort probable, par exemple, que le mécontentement quant aux conditions économiques dans l'ex-Allemagne de l'Est était basé davantage sur la comparaison avec les niveaux de vie de l'Allemagne de l'Ouest que sur des comparaisons avec l'ex-bloc soviétique. De plus en plus, les enfants, partout, sont exposés aux mêmes styles de vie, vêtements et distractions. Tout cela a un rapport avec la question de pauvreté relative. Et bien sûr les mêmes exemples et comparaisons potentielles sont maintenant largement à la portée des enfants d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.

Mais bien qu'on puisse défendre tant un élargissement qu'une contraction des bases de comparaison, en pratique l'unité de comparaison la plus communément répandue restera probablement l'Etat nation, l'unité au sein de laquelle des statistiques comparables sont établies, des programmes sont élaborés, et des ressources sont recueillies et utilisées.

Sources: voir page 36

C O N C L U S I O N

Au cours des dernières années, de nombreux gouvernements de l'OCDE ont exprimé leur préoccupation face à la pauvreté des enfants et plusieurs se sont engagés à la faire régresser. Mais dans la pratique, le bilan est mitigé. Le niveau d'emphase s'est accru au sein de l'OCDE, mais le niveau de pauvreté des enfants aussi.

L'analyse effectuée dans ce premier rapport annuel *Innocenti* sur la pauvreté des enfants dans les pays riches, aboutit à quelques recommandations fondamentales.

Premièrement, la question de la définition et du suivi de la pauvreté des enfants doit être fermement réglée dès le départ pour pouvoir fixer des objectifs, suivre les progrès, et évaluer les politiques. Le processus commence à peine à se mettre en place dans plusieurs pays de l'OCDE. Il existe des difficultés techniques mais les pays ne devraient pas s'y enliser. A partir de l'expérience de l'OCDE de ces dernières années, ce rapport suggère quelques principes de base régissant les meilleures pratiques.

En résumé, le rapport recommande que les gouvernements:

- Définissent et suivent la pauvreté des enfants par rapport aux revenus médians du moment.
- Contrôlent directement l'indigence matérielle par le biais d'indicateurs nationaux appropriés.
- Fixent des échéances temporelles à la réduction progressive de la pauvreté des enfants et s'efforcent de créer un consensus public à l'égard de ces objectifs. Pour la plupart des pays de l'OCDE un objectif réaliste serait de ramener le taux de pauvreté des enfants au-dessous de 10%.
- Etablissent un seuil anti-retour de pauvreté des enfants, basé sur le revenu médian lors de l'entrée en fonction du gouvernement, et s'engagent à ne permettre en aucun cas qu'il augmente.
- Axent la recherche et les politiques sur l'*interaction* entre les principales forces qui déterminent le bien-être économique des enfants: la famille, le marché et l'état.
- Reconnaissent explicitement que la pauvreté des enfants est affectée par les priorités établies dans la structure des budgets gouvernementaux et dans la politique d'impôts et

d'allocations. Tout en admettant la difficulté de déterminer la proportion de l'aide publique directement allouée à la protection des enfants, il n'en reste pas moins que, souvent, les ressources ne sont pas à la hauteur des discours promettant de réduire la pauvreté des enfants. Dans certains pays de l'OCDE où les dépenses publiques sociales sont en hausse, la part des enfants est en diminution. Et là où les dépenses sociales diminuent, les pertes pour les enfants et les familles sont souvent disproportionnées.

Considération primordiale

Les exigences de priorité à l'égard du temps et des ressources de l'état sont nombreuses. Et il faut donc rappeler sans cesse la cause des enfants. Il revient fondamentalement à l'état de protéger les faibles et de protéger l'avenir. Les enfants sont l'un et l'autre. Protéger les enfants des écueils les plus prononcés de la pauvreté durant leurs années de croissance et de formation est donc à la fois la marque d'une société civilisée et une façon d'aborder, à un niveau autre que superficiel, certains des problèmes flagrants qui affectent la qualité de la vie dans les pays économiquement développés.

Selon l'esprit qui anime la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, les intérêts de l'enfants devraient constituer la 'considération primordiale' de la société, de façon à protéger les années vitales et vulnérables de leur croissance des erreurs, des malheurs et des vicissitudes du monde adulte. Leur droit de grandir au sein d'un monde leur offrant un niveau de ressources matérielles suffisant pour protéger leur développement physique et mental et leur permettre de participer à la vie des sociétés dans lesquelles ils sont nés, est un droit qui doit être protégé en tous temps, prospères ou non. Le respect de ce droit ne doit pas dépendre de la conjoncture économique, ou des hauts et des bas des taux d'intérêts, ou de tel ou tel gouvernement au pouvoir ou d'une politique en vogue. Voilà ce que signifie le principe de 'considération primordiale'. Et la réduction du taux de pauvreté des enfants est peut-être le test individuel le plus significatif et mesurable de la fidélité des gouvernements du monde développé à cet idéal. ■

NOTES

1 S. Mayer, 'Parental income and children's outcomes', ministère des Affaires sociales, Wellington, NZ, 2002.

2 Gouvernement du Canada, Hansard, 24 novembre 1989.

3 R. Blank, 'Evaluating Welfare Reform in the United States', Journal of Economic Literature, Volume 40, 2002 (pp. 1105-1166).

4 Les dépenses pour l'éducation et les soins sanitaires, bien qu'essentielles au bien-être et au développement de l'enfant, sont expressément exclues car elles ne visent pas une sécurité économique à court terme ni un soutien aux familles pour surmonter une période économique difficile (notons toutefois que les dépenses pour l'éducation sont l'un des principaux moyens à plus long terme de combattre la pauvreté des enfants).

5 M. Corak, C. Lietz, et H. Sutherland, 'The impact of tax and transfer systems on children in the European Union', UNICEF Innocenti Research Paper No. 2005-04 disponible sous www.unicef.org/irc et www.unicef-irc.org

SOURCES ET INFORMATIONS DE BASE

Introduction

Les tableaux 1 et 2 se basent sur quatre sources. Pour la majorité des pays les données proviennent de la Luxembourg Income Study (LIS), Chiffres-clés, relevés sous www.lisproject.org/keyfigures.htm le 8 juin 2004. Les informations concernant le Danemark, la Suisse, la République tchèque, la Grèce, l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande ont été fournies par le service de politique sociale du Conseil pour l'emploi, le travail et les affaires sociales de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) avec l'assistance de Mark Pearson et Marco Mira d'Ercole. Ces données sont disponibles in M. Mira d'Ercole et M. Förster, 'Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s', Paris: OCDE, Conseil pour l'emploi, le travail et les affaires sociales, 2005.

Les informations sur l'Australie proviennent du Centre de recherche de politique sociale de l'université de Nouvelle-Galles-du-Sud avec l'assistance de Bruce Bradbury. Les informations sur la France proviennent de la Direction des Statistiques démographiques et sociales de l'INSEE (Institut national des statistiques et des études économiques) avec l'assistance de P. Chevalier, et de Christine Bruniaux du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale.

Tous les calculs utilisent la méthodologie définie sur le site Internet de la LIS et se basent sur le revenu total du ménage après les impôts et les transferts, et sont exprimés en tant que revenu individuel équivalent par application de la racine carrée de la dimension du ménage comme

échelle d'équivalence. Le seuil de bas revenu est 50% du revenu médian de toute la population.

Les taux de pauvreté du tableau 1 se rapportent aux années suivantes : 2001 (Suisse, France, Allemagne, Nouvelle-Zélande), 2000 (Danemark, Finlande, Norvège, Suède, République tchèque, Luxembourg, Japon, Australie, Canada, Portugal, Irlande, Italie, Etats-Unis), 1999 (Hongrie, Pays-Bas, Grèce, Pologne, Royaume-Uni), 1998 (Mexique), 1997 (Belgique, Autriche) et 1995 (Espagne).

Au tableau 2 les changements des taux de pauvreté des enfants sont mesurés sur la base des années 1991 ou 1992 sauf pour la Belgique (1988), l'Allemagne (1989), et l'Australie (1993/94).

Comment mesurer la pauvreté de l'enfant

Pour le détail et l'analyse des informations de cette section, voir M. Corak 'Principles and practicalities in measuring child poverty', UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-01 disponible sous www.unicef.org/irc et www.unicef-irc.org

Un vaste aperçu de l'expérience des pays en matière de mesure de la pauvreté et de l'établissement d'objectifs figure également in Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale (2002), « Estimer l'évolution récente de la pauvreté », Paris: Un dossier du CERC, disponible sous www.cerc.gouv.fr.

D'autres informations sur les approches du Royaume-Uni et de l'Irlande en matière de mesure de la pauvreté sont

disponibles in B. Nolan et C. Whelan, *Resources Deprivation, and Poverty*, Oxford University Press 1996. Le débat s'appuie également sur B. Nolan 'The Meaning and Measurement of Child Poverty: Recent UK and Irish Experience', exposé non publié préparé pour la réunion d'experts du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, 2004. Une analyse de l'évaluation de la pauvreté en Irlande est proposée sous www.combatpoverty.ie/downloads/publications/FactSheets/Factsheet_MeasuringPoverty.pdf

Les informations sur la Nouvelle-Zélande proviennent du Ministry of Social Development, 'New Zealand's Agenda for Children', 2002 disponible sous www.msd.govt.nz. D'autres références pour le débat sur le Canada, l'UE, les USA et le Royaume-Uni figurent dans les sources des encadrés correspondants aux pages 35

Comparaison internationale

Pour le détail et l'analyse des informations de cette section voir W. Chen et M. Corak, 'Child Poverty and Changes in Child Poverty', UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-02 disponible sous www.unicef.org/irc and www.unicef-irc.org

Les tableaux 3, 4 et 5 proviennent de cette source, et se basent sur des données de la Luxembourg Income Study, à l'exception des données sur l'Allemagne qui proviennent de la German Socio Economic Panel Survey telle que décrite in M. Corak, M. Fertig, et M. Tamm, 'A portrait of child poverty in Germany', UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-03 disponible sous www.unicef.org/irc and www.unicef-irc.org

Les déterminants de la pauvreté

Les tableaux 6, 7 et 8 se basent sur des calculs établis par W. Chen et M. Corak, 'Child Poverty and Changes in Child Poverty', UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-02 à partir d'informations fournies par la Luxembourg Income Study. Le document, qui fournit également le détail et l'analyse des informations de cette section, est disponible sous www.unicef.org/irc et www.unicef-irc.org

Les calculs du tableau 6 portant sur les changements en pourcentage des revenus et des transferts sociaux ne concernent que les personnes faisant l'objet de quelques revenus ou transferts.

La contribution relative des changements sur le plan de la démographie, du marché du travail et des transferts sociaux aux modifications des taux de bas revenu parmi les enfants, comme exposé aux tableaux 6, 7 et 8, se base sur une méthodologie qui ne reconnaît pas pleinement l'interaction de ces trois vastes groupes d'influence. C'est pourquoi nos estimations de l'importance des influences relatives sur les changements des taux de bas revenu, tels qu'exposés dans ces tableaux, devraient être prises uniquement à titre indicatif et fournir le point de départ d'une discussion plus approfondie..

La principale source pour le débat sur l'impact de la réforme sociale aux Etats-Unis est R. Blank, 'Evaluating Welfare Reform in the United States', *Journal of Economic Literature*, Volume 40, décembre 2002 (pp.1105-66), et R. Blank, 'Selecting Among Anti-Poverty Policies: Can an Economist be Both Critical and Caring?', *Review of Social Economy*, volume 61, 2003 (pp. 447-69). Des mesures autres que financières de la situation des enfants à bas revenu sont examinées in C. Jencks, S. Mayer, et J. Swingle 'Who has benefited from economic growth in the United States since 1969? The case of Children', in *What Has Happened to the Quality of Life in the Advanced Industrialized Nations?* édité par Edward Wolff. Edward Elgar Publishing, 2004.

Ressources publiques pour les enfants

Pour le détail et l'analyse des informations de cette section voir M. Corak, C. Lietz, et H. Sutherland, 'The impact of tax and transfer systems on children in the European Union', UNICEF Innocenti Research Paper No. 2005-04 disponible sous www.unicef.org/irc et www.unicef-irc.org

Le tableau 9 se base sur des informations de la LIS et utilise les mêmes définitions et méthodes que le tableau 1, c'est-à-dire que le taux de bas revenu est défini en termes de 50% de la médiane nationale contemporaine utilisant une échelle d'équivalence de la racine carrée de la dimension du ménage. De plus, le tableau 10 utilise des informations tirées de la version provisoire de la base de données OCDE 2004 portant sur les dépenses sociales, www.oecd.org/els/social/expenditure. C'est également la source du tableau 11.

Les données du tableau 13 proviennent de calculs d'EUROMOD –modèle de dégrèvement fiscal couvrant les 15 Etats membres de l'Union européenne d'avant mai 2004. A partir de données provenant d'une enquête sur les ménages dans chacun des 15 pays, EUROMOD calcule le revenu disponible pour chaque ménage-échantillon sur la base d'une simulation d'impôts et de transferts. Les résultats sont alors assemblés de façon à représenter la population nationale totale.

EUROMOD est utilisé comme principal outil de recherche pour examiner l'impact des budgets publics sur les enfants comme l'exposent M. Corak, C. Lietz, et H. Sutherland, in 'The impact of tax and transfer systems on children in the European Union', (op. cit.) à la base de la discussion du présent rapport et des informations figurant aux tableaux 13a, 13b, et 13c. Les ensembles de données utilisés sont numérotés ci-dessous. Bien qu'ils comprennent des informations recueillies à diverses dates entre 1993 et 2001, toutes les données ont été alignées sur les prix et les revenus de 2001. Les politiques publiques utilisées dans le modèle de simulation sont celles du milieu de 2001.

Dans tous les cas, on part de l'hypothèse d'une application des règles juridiques et d'une valeur zéro des coûts d'observance. Les calculs ne reflètent donc ni la non utilisation des prestations ni l'optimisation ou l'évasion fiscales. Dans certains pays (par exemple en Grèce) EUROMOD surestime les impôts perçus et dans d'autres (par exemple au Royaume-Uni et en Irlande) il surestime le montant du paiement de prestations soumises à une condition de ressources. La question est évidemment plus importante dans les pays qui comptent davantage sur de telles prestations.

Les calculs exposés aux tableaux 13a, 13b et 13c mesurent l'assujettissement à l'impôt et le droit aux prestations en fonction de l'âge de chaque personne. Ils

partent de l'hypothèse d'une distribution du revenu, des impôts et des allocations au sein du ménage (ainsi un enfant bénéficiera d'une partie de la retraite d'un grand-parent vivant sous le même toit). Les impôts (y compris ceux sur le revenu et les cotisations sociales des salariés et des non salariés) et les prestations (y compris les pensions au titre d'un régime public) sont exprimés en tant que parties du revenu disponible du ménage. Dans le cas de la Suède le revenu est totalisé par unité familiale (personne seule ou couple avec enfants de moins de 18 ans) plutôt que par ménage. Pour d'autres pays les données permettent de considérer le ménage au sens plus large, c'est-à-dire toutes les personnes habitant ensemble et partageant une partie du coût de la vie. Le fait que de nombreux Suédois entre 18 et 24 ans vivent avec leurs parents sans guère de revenu propre, est reflété par le niveau peu élevé des impôts versés par ce groupe, comme le montre le tableau 13a.

Les calculs définissent la 'population à bas revenu' comme les personnes des ménages aux revenus inférieurs à 50% de la médiane – après considération de la dimension du ménage - sur la base de la distribution simulée du revenu à la disposition de la famille établie par EUROMOD. Les tableaux 13a, 13b et 13c utilisent ces données pour présenter les impôts et les prestations à la fois pour 'toutes' les familles et pour celles à 'bas revenu' dans les 15 pays.

Dans certains pays – en particulier ceux ayant des taux de pauvreté peu élevés et des petites populations – les échantillons de données pour certains groupes d'âge ne sont pas suffisants pour que les estimations soient significatives d'un point de vue statistique (cela vaut particulièrement pour la Belgique, le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas.) Néanmoins la configuration générale des profils d'âge peut avoir quelque chose à dire.

EUROMOD a été élaboré et est entretenu et utilisé par un consortium de quelque 45 personnes dans 18 institutions à travers l'Union européenne. La version du modèle utilisé ici a été créée en tant que partie du projet MICRESA (Micro Analysis of the European Social Agenda), financé par le programme Amélioration du potentiel humain de la Commission européenne (SERD-2001-00099). L'analyse a été subventionnée par la fondation Nuffield au Royaume-Uni. EUROMOD s'appuie sur des micro-données en provenance de douze sources différentes pour quinze pays : la base de données European Community

Household Panel (ECHP) fournie par Eurostat; la version autrichienne de la ECHP fournie par le Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences; le Panel Survey on Belgian Households (PSBH) fourni par l'université de Liège et l'université d'Anvers; la Income Distribution Survey fournie par Statistics Finland; l'Enquête sur les budgets familiaux (EBF) fournie par l'INSEE; la version destinée au public de la German Socio Economic Panel Study (GSOEP) fournie par le Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin; la Living in Ireland Survey fournie par l'Economic and Social Research Institute; la Survey of Household Income and Wealth (SHIW95) fournie par la Banque d'Italie; le Socio-Economic Panel for Luxembourg (PSELL-2) fourni par CEPS/INSTEAD; la Socio-Economic Panel Survey (SEP) fournie

par Statistics Netherlands par l'intermédiaire de la Netherlands Organisation for Scientific Research - Scientific Statistical Agency; la Income Distribution Survey fournie par Statistics Sweden; et la Family Expenditure Survey (FES), fournie par le UK Office for National Statistics (ONS) à travers les archives de données. Le matériel provenant de la FES, dont l'utilisation a été autorisée, est soumis au Crown Copyright. Ni l'ONS ni les archives de données ne sont aucunement responsables de l'analyse ou de l'interprétation des données fournies ici. Une clause de limitation de responsabilité équivalente vaut pour toutes les autres sources de données et leurs fournisseurs respectifs cités dans ces remerciements. EUROMOD est constamment amélioré et mis à jour et les résultats présentés ici concernent des travaux en cours.

Pour en savoir plus sur EUROMOD voir H. Immervoll, C. O'Donoghue, et H. Sutherland, 'An Introduction to EUROMOD', EUROMOD Working Paper EM0/99, 1999 sous www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp0.pdf et D. Mantovani et H. Sutherland, 'Social Indicators and other Income Statistics using the EUROMOD Baseline: a Comparison with Eurostat and National Statistics', EUROMOD Working Paper EM1/03, 2003 sous www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/emwp103.pdf et H. Sutherland, 'EUROMOD', in A.Gupta et V. Kapur (éd.), *Microsimulation in Government Policy and Forecasting*, Elsevier, 575-580, 2000.

Pour en savoir plus sur EUROMOD voir: www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/emod.htm

Pays	Ensemble de données de base pour EUROMOD	Période de référence pour les revenus
Autriche	Austrian version of European Community Household Panel (W5)	annuelle 1998
Belgique	Panel Survey on Belgian Households	annuelle 1998
Danemark	European Community Household Panel (W2)	annuelle 1994
Finlande	Income distribution survey	annuelle 2001
France	Budget de Famille	annuelle 1993/4
Allemagne	German Socio-Economic Panel	annuelle 2000
Grèce	European Community Household Panel (W3)	annuelle 1995
Irlande	Living in Ireland Survey	mensuelle 1994
Italie	Survey of Households Income and Wealth	annuelle 1995
Luxembourg	PSELL-2	annuelle 2000
Pays-Bas	Sociaal-economisch panelonderzoek	annuelle 1999
Portugal	European Community Household Panel (W3)	annuelle 1995
Espagne	European Community Household Panel (W7)	annuelle 1999
Suède	Income distribution survey	annuelle 1997
Royaume-Uni	Family Expenditure Survey	mensuelle 2000/1

Encadré 2 La Convention: un engagement envers les enfants

Le texte complet de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant est disponible sous www.unicef.org La discussion s'appuie également sur le *Implementation Handbook for the Convention of the Rights of the Child*, de R.Hodgkin and P. Newell, édition entièrement revue, New York: United Nations Children's Fund, 2002 (chapitres sur les articles 4 et 27). Le texte exact des articles 4 et 27 est :

Article 4

Les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives,

administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en oeuvre les droits reconnus dans la présente Convention. Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, ils prennent ces mesures dans toutes les limites des ressources dont ils disposent et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale.

Article 27

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.
2. C'est au(x) parent(s) ou autres personnes ayant la charge de l'enfant qu'incombe au premier chef la responsabilité d'assurer,

dans les limites de leurs possibilités et de leurs moyens financiers, les conditions de vie nécessaires au développement de l'enfant.

3. Les Etats parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en oeuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.

4. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées en vue d'assurer le recouvrement de la pension alimentaire de l'enfant auprès de ses parents ou des

autres personnes ayant une responsabilité financière à son égard, que ce soit sur leur territoire ou à l'étranger. En particulier, pour tenir compte des cas où la personne qui a une responsabilité financière à l'égard de l'enfant vit dans un autre Etat que celui de l'enfant, les Etats parties favorisent l'adhésion à des accords internationaux ou la conclusion de tels accords ainsi que l'adoption de tous autres arrangements appropriés.

Encadré 3 Pauvreté et revenu

L'encadré 3 s'appuie sur 'Principles and practicalities in measuring child poverty', de M. Corak, UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-01 disponible sous www.unicef.org/irc et www.unicef-irc.org. Le Rapport sur la situation des enfants dans le monde, UNICEF 2005, est disponible sous www.unicef.org

Encadré 4 Royaume-Uni: jusqu'à présent tout va bien

L'encadré 4 est basé sur des recherches rapportées dans 'Poverty in Britain: the impact of government policy since 1997. A projection to 2004-5 using microsimulation', de H. Sutherland, Microsimulation Research Note MU/RN/44, Microsimulation Unit, Université de Cambridge, 2004, disponible sous <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/publications/murn44.pdf>

Le discours du premier ministre Blair annonçant l'intention du gouvernement de mettre fin à la pauvreté des enfants, et les commentaires de divers auteurs sur différentes questions en rapport avec cet objectif, se trouvent dans *Ending Child Poverty*, R. Walker (éd.), The Policy Press, Bristol, 1999.

La définition spécifique de la pauvreté utilisée par le gouvernement britannique est exposée dans Department for Work and Pensions, 'Measuring child poverty', 2003 disponible sous www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/index.asp.

Dans l'élaboration de la mesure de l'indigence matérielle, l'indigence des adultes' est évaluée sur la base de la capacité des familles ou non de se procurer un logement approprié (avec un chauffage suffisant, en bon état, pourvu de meubles et d'appareils électriques tels que réfrigérateur ou machine à laver), certaines activités sociales (une semaine de vacances hors de la maison ailleurs que

chez des parents, inviter des amis ou des parents à manger une fois par mois), quelques avoirs (une petite somme à dépenser pour soi et des économies régulières), et une garde-robe adéquate ('deux paires de bonnes chaussures par adulte'). Parmi les neuf critères d'évaluation de l'indigence des enfants, un porte sur le logement (assez de chambres pour que chaque enfant de plus de 10 ans de sexe différent ait sa propre pièce). Le reste traite d'activités sociales et comprend : une semaine annuelle de vacances en famille hors de la maison, aller nager au moins une fois par mois, un hobby ou une activité de loisir, rendre visite à des amis deux fois par mois, du matériel de loisir, des festivités lors d'occasions particulières, des activités ludiques de groupe au moins une fois par semaine pour les enfants d'âge préscolaire, un voyage scolaire au moins une fois par trimestre pour les enfants d'âge scolaire.

Department for Work and Pensions, 'Measuring child poverty consultation: preliminary conclusions', 2003, décrit le processus de consultation publique et est disponible sous <http://www.dwp.gov.uk/consultations/consult/2003/childpov/index.asp>.

Encadré 5 Les USA: re-tracer le seuil de pauvreté

Aux Etats-Unis existe une abondante littérature sur la définition de la pauvreté. Certaines des sources de la discussion de cet encadré (et du commentaire principal) comprennent : C. Citro et R. Michael (éd.), *Measuring Poverty: A New Approach*, Washington DC: National Academy Press, 1995 et les documents suivants tous disponibles sous www.census.gov/hhes/poverty/povmeas/papers; G. Fisher, 'An Overview of Developments since 1995 Relating to a Possible New U.S. Poverty Measure', 1999; G. Fisher 'Is There Such a Thing as an Absolute Poverty Line over Time?' 1995; K. Short et T. Garner, 'A Decade of Experimental Poverty Thresholds 1990 to 2000', 2002.

Une référence spécifique est faite à « An Open Letter on Revising the Official Measure of Poverty. » Conveners of the Working Group on Revising the Poverty Measure, 2 août 2000, disponible sous www.ssc.wisc.edu/irp/povmeas, ainsi qu'au rapport de 1995 d'un groupe d'experts nommé par le National Academy of Sciences/National Research Council par C. Citro et R. Michael (éd.), op. cit.

Encadré 6 Canada: les enfants attendent toujours

Une description d'ensemble des mesures de bas revenu établies par le bureau canadien des statistiques, Statistics Canada, est présentée par M. Skuterud, M. Frenette et P. Poon, 'Describing the Distribution of Income: Guidelines for Effective Analysis', Statistics Canada, 2004, Catalogue No. 75F0002MIE, No.010. Un résumé de la première série de résultats de la mesure de la pauvreté de revenu au Canada basée sur le panier de la ménagère est disponible sous : www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml, tandis que les détails de la composition du panier sont exposés in M. Hatfield, 'Constructing the Revised Market Basket Measure', Ottawa: Human Resources Development Canada 2002. Les citations du texte sont extraites de ces sources.

La résolution multipartite du gouvernement du Canada d' « éliminer la pauvreté des enfants d'ici l'an 2000 » figure dans Government of Canada, Hansard, 24 novembre 1989.

La référence à la citation du gouvernement « il n'est pas possible de dire avec certitude si l'incidence de bas revenu des enfant selon la mesure du panier du marché est plus élevée ou plus basse que durant les années avant l'an 2000 » figure sous www.hrsdc.gc.ca/en/cs/comm/news/2003/030527.shtml

Encadré 7 Europe: pauvreté des enfants et exclusion sociale

La liste des 18 indicateurs communs utilisés par l'UE est disponible sous europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_en.pdf. Ceux-ci comprennent des mesures additionnelles basées sur le revenu telles que la distribution des revenus, la persistances des bas revenus, le montant à partir duquel l'individu tombe en dessous du seuil de 60%. Mais ils comprennent également d'autres mesures des effets du marché du travail et des politiques sociales : le taux de chômage à long terme, les personnes vivant dans des ménages sans travail, les abandons scolaires précoces sans ultérieure formation, l'espérance de vie à la naissance, et la perception de la propre situation de santé. Pour les références à leur élaboration voir T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, et B. Nolan, *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, 2002. Le raisonnement à la base de l'utilisation d'une limite de 60% en tant que seuil de

bas revenu est exposé dans Eurostat Task Force, 'Recommendations on Social Exclusion and Poverty Statistics', document présenté à la réunion des 26-27 novembre 1998 du Comité des programmes statistiques de l'UE.

Pour des références spécifiques aux enfants dans l'UE, voir P. Hoelscher, 'A thematic study using transnational comparisons to analyse and identify what combination of policy responses are most successful in preventing and reducing high levels of child poverty', projet de rapport final soumis à la Commission européenne, DG emploi et affaires sociales 2004, et Commission des Communautés

europeennes, 'Joint Report on Social Inclusion summarizing the results of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005)', Bruxelles, COM(2003)773 final, 2003, page 6. Sur la pauvreté des enfants dans l'UE, voir également : europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_report_july_2003_en.pdf.

Encadré 8 La pauvreté des enfants en Allemagne

Une analyse plus complète de la pauvreté des enfants en Allemagne, sur laquelle se base cet encadré, figure dans M. Corak,

M. Fertig, et M. Tamm, 'A portrait of child poverty in Germany', UNICEF Innocenti Working Paper No. 2005-03 disponible sous www.unicef.org/irc et www.unicef-irc.org

Encadré 9 Pauvreté relative par rapport à quoi ?

La discussion s'appuie sur L. Rainwater, T. Smeeding et J. Coder, 'Poverty Across States, Nations and Continents', préparé pour la Conférence sur la pauvreté des enfants de la LIS de 1999 et disponible sous <http://lissy.ceps.lu/CPConf/agnd.htm>

R E M E R C I E M E N T S

Ce rapport a été écrit par Peter Adamson principalement sur la base des recherches coordonnées et entreprises par Miles Corak, et édité par Anna Wright. Peter Adamson et Anna Wright font partie du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF. Miles Corak était chercheur visiteur au Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF durant la réalisation de ce projet, et il est actuellement directeur de *Family and Labour Studies, Statistics Canada*. Le rapport s'appuie également sur quatre documents de référence, dont trois établis conjointement par Holly Sutherland, qui appartenait à l'époque à l'équipe de microsimulation du département d'économie appliquée de l'université de Cambridge et fait actuellement partie de l'Institut de recherche sociale et économique de l'université d'Essex, et Christine Lietz également de l'équipe de microsimulation du département d'économie appliquée de l'université de Cambridge, par Wen-Hao Chen de la section *Family and Labour Studies, Statistics Canada*, et par Michael Fertig et Marcus Tamm de l'Institut de recherche économique de Rhénanie-Westphalie, Essen. Holly Sutherland a également apporté ses commentaires et ses conseils tout au long du travail. Ce projet a reçu des contributions spécifiques de la part du Comité national allemand de l'UNICEF, du Comité national suisse de l'UNICEF, de la Fondation Nuffield et de la Luxembourg Income Study.

Au Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, l'encadrement et la supervision ont été fournis par la directrice, Marta Santos Pais, par le vice-directeur David

Parker, et par Eva Jespersen, responsable de suivi de contrôle des politiques sociales et économiques ; ainsi que par Gaspar Fajth, de la section des politiques et programmes de l'UNICEF et exresponsable de suivi de contrôle des politiques sociales et économiques au Centre de recherche Innocenti.

De nombreuses personnes ont largement collaboré aux recherches et au recueil des données (mais ne sont nullement responsables de la façon dont les données et les résultats des recherches ont été utilisés). Les remerciements vont en particulier à Mark Pearson et à Marco Mira d'Ercole du Conseil de l'emploi, du travail et des affaires sociales à l'OCDE, qui ont fourni des informations et des conseils sur les taux de pauvreté des enfants, et les schémas des dépenses gouvernementales dans les pays de l'OCDE.

Des commentaires, des conseils, des informations et des contributions sous d'autres formes ont également été apportés par Paul Alkemade (Luxembourg Income Study), Tony Atkinson (Nuffield College, Oxford), Keith Banting (Ecole d'études politiques, Queen's University, Kingston), Anders Bjorklund (Institut suédois pour la recherche sociale, université de Stockholm), Rebecca Blank (Gerald R. Ford School of Public Policy, université du Michigan), Bruce Bradbury (Centre de recherche de politique sociale, université de Nouvelle-Galles-du-Sud), Jonathan Bradshaw (Département de politique sociale, université de York), Christine Bruniaux (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

(CERC)), Pascal Chevalier (Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE)), Christel Colin (INSEE), Michel Dollé (CERC), Gösta Esping-Andersen (professeur de sciences politiques et sociales, Universitat Pompeu Fabra), Bénédicte Galtier (CERC), Thesia Garner (US Bureau of Labor Statistics), Tim Heleniak (Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF), Petra Hoelscher (Département des sciences sociales appliquées, Université de Stirling), Markus Jäntti (Département d'économie et de statistique, Åbo Akademi University, Turku), Thierry Kruten (Luxembourg Income Study), Nadine Legendre (INSEE), Massimo Livi Bacci (Département de statistique, université de Florence), Susan Mayer (Harris School of Public Policy Studies, université de Chicago), John Micklewright (Département des statistiques sociales, université de Southampton), Brian Nolan (Economic and Social Research Institute, Dublin), Gerry Redmond (Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF), Christoph Schmidt (Institut de recherche économique de Rhénanie-Westphalie, Essen), Tim Smeeding (Centre for Policy Research, université de Syracuse), Caroline de Tombeur (Luxembourg Income Study), et Daniel Weinberg (Bureau américain des statistiques).

Conception et mise en page par Rod Craig et Garry Peasley de mccdesign.

La contribution administrative au Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF a été fournie par Cinzia Iusco Bruschi.

Précédentes publications dans la série des Bilans

Bilan Innocenti No.1

A league table of child poverty in rich nations

Version française: Tableau de classement de la pauvreté des enfants parmi les nations riches

Innocenti Report Card, No.2

A league table of child deaths by injury in rich nations

[Tableau de classement d'enfants décédés par suite d'accidents dans les nations riches]

Innocenti Report Card, No. 3

A league table of teenage births in rich nations

[Tableau de classement des grossesses adolescentes dans les nations riches]

Innocenti Report Card, No.4

A league table of educational disadvantage in rich nations

[Tableau de classement des désavantages éducationnels dans les nations riches]

Bilan Innocenti, No.5

A league table of child maltreatment deaths in rich nations

Version française: Tableau de classement des décès d'enfants par suite de maltraitance dans les nations riches

Réalisation graphique : mccdesign.com

Imprimé par : ABC Tipografia, Florence, Italie

Bilan Innocenti, No.6

La pauvreté des enfants dans les pays riches, 2005

La proportion d'enfants vivant dans l'indigence a augmenté au sein de la plupart des économies développées du monde au cours de la dernière décennie. Ce rapport s'interroge sur les raisons de l'augmentation des taux de pauvreté et sur les raisons pour lesquelles certains pays de l'OCDE réussissent mieux que d'autres à protéger les enfants à risque.

ISSN : 1605-7317

ISBN : 88-89129-12-3