

TABLEAU DE CLASSEMENT DE



LA PAUVRETÉ DES ENFANTS PARMI LES NATIONS RICHES

Cette publication est la première d'une série des *Bilans Innocenti* visant à évaluer la capacité des pays industrialisés à répondre aux besoins de leurs enfants. Chaque *Bilan* présentera et analysera des tableaux de classement évaluant la performance des pays riches faces aux indices statistiques de bien-être de l'enfant.

On peut librement reproduire ce document, en tout ou en partie, en rapportant la référence suivante :

UNICEF Innocenti Research Center, Florence, Italy, Bilan Innocenti numéro 1, Juin 2000. "Tableau de classement de la pauvreté des enfants parmi les nations riches".

ISSN : 1605-7317

© The United Nations Children's Fund, 2000

Le texte complet et les documents supplémentaires peuvent être téléchargés à partir du site Web du Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF à l'adresse suivante :

www.unicef-icdc.org

Le Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF, situé à Florence, en Italie, a été créé en 1988 afin de 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 contribue à déterminer et à approfondir les domaines d'activité de l'UNICEF présents et à venir. Ses principaux objectifs consistent à améliorer la compréhension internationale des questions liées aux droits des enfants, et à faciliter 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.

Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF

Piazza SS. Annunziata 12

50122 Florence, Italie.

Téléphone : +39 055 203 30

Télécopie : +39 055 244 817

Courriel : florence.orders@unicef.org

Site Web : www.unicef-icdc.org

*“L’existence persistante de la pauvreté
des enfants dans les pays riches entrave
tout autant l’égalité des chances
que le partage des valeurs.
Elle place par conséquent
le monde industrialisé face à ses idéaux
et à ses capacités de trouver une solution à
plusieurs de ses problèmes sociaux
les plus épineux.”*

Principales conclusions

- Les taux de pauvreté des enfants des nations les plus riches du monde varient de moins de 3% à plus de 25% (figure 1).
- Dans les pays riches, un enfant sur six vit dans la pauvreté. Cela représente, pour les nations de l'OCDE, un total de près de 47 millions d'enfants vivant sous les seuils nationaux de pauvreté.
- Que l'on considère les degrés de pauvreté absolue ou de pauvreté relative, on retrouve les six mêmes nations aux six premiers rangs du classement de la pauvreté des enfants, et chacune associe un niveau élevé de développement économique à un degré raisonnable d'équité (figures 1 et 2).
- Dans le classement de la pauvreté *relative* des enfants, le Royaume-Uni, l'Italie, les Etats-Unis et le Mexique occupent les quatre derniers rangs (figure 1).
- Dans le classement de la pauvreté *absolue* des enfants, l'Espagne, la République tchèque, la Hongrie et la Pologne occupent les quatre derniers rangs (figure 2).
- Les différences dans les proportions d'enfants vivant au sein de familles monoparentales ont relativement peu de rapport avec les différences constatées dans les taux de pauvreté des enfants et dans les rangs du classement (figure 4).
- Le taux de pauvreté des familles monoparentales est en revanche plus significatif. Les probabilités qu'un enfant vive dans la pauvreté sont en moyenne quatre fois plus élevées s'il appartient à une famille monoparentale (figure 3).
- Il existe une relation étroite entre les taux de pauvreté des enfants et le pourcentage des ménages avec enfants dans lesquels aucun adulte ne travaille (figure 6).
- Il existe une relation étroite entre les taux de pauvreté des enfants et le pourcentage de travailleurs à temps complet qui gagnent moins des deux tiers du salaire moyen national (figure 7).
- Les pays qui ont les taux de pauvreté des enfants les plus bas sont aussi ceux qui consacrent la plus grande part de leur PIB aux dépenses sociales (figure 8).
- Les différences en matière de politiques fiscales et de dépenses sociales font que certains pays réduisent la "pauvreté des enfants du marché" jusqu'à 20% tandis que d'autres ne parviennent à la réduire que de 5% (figure 9).

Mettre un terme à la pauvreté des enfants

Les classements des résultats sur la pauvreté des enfants que contient ce premier *Bilan Innocenti* constituent les estimations les plus détaillées que nous ayons à ce jour sur ce sujet, à travers le monde industrialisé. S'appuyant sur une nouvelle analyse des plus récentes données de l'enquête sur les ménages du *Rapport luxembourgeois sur les revenus* (LIS) commandée par l'UNICEF, le tableau 1 illustre la proportion d'enfants vivant dans la pauvreté dans 23 nations de l'OCDE. Elle montre que dans ces nations, dont le développement économique est le plus élevé au monde, les taux de pauvreté des enfants varient de moins de 3% à plus de 25%.

Au cœur du siècle 20^e siècle, les nations les plus riches du monde étaient persuadées que la croissance économique associée aux dépenses sociales viendrait à bout de la pauvreté. On n'eût pas donné crédit aux prédictions qui auraient soutenu qu'un nombre important de leurs enfants souffriraient toujours de pauvreté au 21^e siècle. On constate pourtant aujourd'hui que, même si la plupart des pays ont doublé et redoublé leurs revenus nationaux depuis 1950, un pourcentage significatif de leurs enfants continue à vivre dans des familles matériellement pauvres au point de ne pouvoir leur assurer des conditions normales de santé et de croissance. Du reste, comme on le verra dans les classements, une proportion bien plus grande encore d'entre eux est condamnée à vivre dans la pauvreté relative dont l'univers morose peut sans doute répondre aux besoins matériels minimaux, mais les tient toutefois à l'écart des activités et des avantages que leurs pairs considèrent comme normaux.

Ces statistiques révèlent les souffrances et les privations inutiles de millions d'enfants. Elles montrent également l'illusion qui entoure l'idéal d'égalité des chances dans le monde industrialisé. Peu importe en effet la quantité d'exceptions ou même d'histoires individuelles qu'on pourra rapporter, la réalité reste néanmoins que les enfants de familles pauvres n'ont pas du tout les mêmes chances que ceux issus de familles qui ne le sont pas. Que l'on choisisse d'évaluer le développement physique et mental, le niveau de santé et de survie, les revenus ou l'espérance de vie, il n'en demeure pas moins que les individus dont l'enfance est frappée par la pauvreté des revenus et des perspectives sont désavantagés de façon marquée et mesurable.

De plus, les statistiques présentées dans ce document trahissent la menace qui pèse sur la qualité de vie de *tout* citoyen des pays dont les taux de pauvreté des enfants sont élevés. S'il est vrai que de

nombreuses familles pauvres n'hésitent pas à faire des sacrifices afin d'offrir à leurs enfants le meilleur départ possible dans la vie, l'image d'ensemble révèle cependant que les individus qui grandissent dans la pauvreté sont plus susceptibles de rencontrer des difficultés scolaires, d'abandonner l'école, de recourir aux drogues, de commettre des crimes, de ne pas trouver de travail, d'avoir trop jeune un enfant et de mener une vie perpétuant sur de nombreuses générations la pauvreté et autres conditions désavantageuses. En d'autres termes, bon nombre des plus graves problèmes auxquels sont aujourd'hui confrontées les nations industrialisées ont leur origine dans les rejets et les privations qui marquent l'enfance de plusieurs de leurs futurs citoyens.

La pauvreté des enfants représente par conséquent un défi pour le monde industrialisé, défi qui met en cause ses idéaux et sa capacité de résoudre un grand nombre de problèmes sociaux parmi les plus épineux.

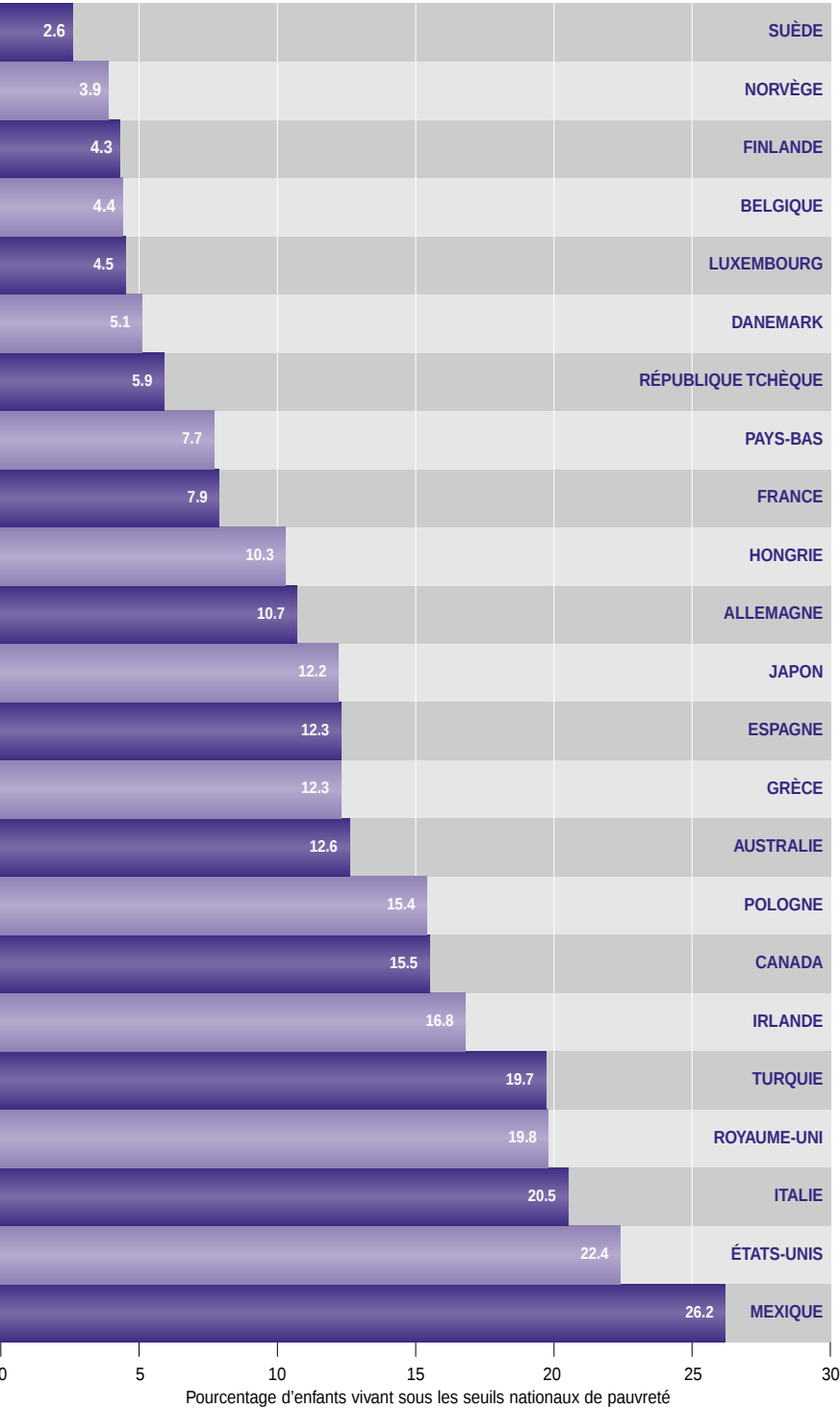
On ne peut éluder ce défi, en se contenant d'invoquer des arguments qui font appel à la responsabilité individuelle. Nul ne saurait prétendre que le fait de naître dans la pauvreté est la faute de l'enfant. Le hasard de la naissance est ici le seul responsable. Les concepts de progrès et de civilisation exigent que l'on ne laisse pas à un accident de naissance le soin de déterminer la qualité de la vie. Sans doute, l'exclusion par pauvreté n'est peut-être pas inscrite dans les lois et les institutions nationales, mais les chances statistiques et la réalité quotidienne de millions d'enfants qui ont eu le hasard de naître parmi les couches sociales les plus pauvres montrent qu'il le faudrait.

Par égard aux enfants d'aujourd'hui et au monde de demain, le début de ce nouveau siècle exige donc un engagement nouveau qui mette un terme à la pauvreté des enfants dans les nations les plus riches du monde. L'objectif de ce premier *Bilan Innocenti* est de contribuer aux discussions sur les meilleurs moyens de définir, d'évaluer et de réduire ce type de pauvreté.

Classement de la pauvreté des enfants

Tableau 1

Le graphique montre le pourcentage d'enfants vivant dans un état de pauvreté "relative", c'est-à-dire au sein de ménages dont les revenus sont inférieurs à 50% du médian national (on trouvera en page 25 des informations plus détaillées sur les estimations et les années auxquelles se rapportent les données).



Commentaire

L'aube de ce siècle nouveau marque un regain d'intérêt pour la question de la pauvreté des enfants au sein des frontières des pays les plus riches au monde. Les chefs de gouvernements de l'Union européenne ont appelé à l'établissement d'objectifs précis pour contribuer à "porter un coup décisif à l'éradication de la pauvreté". Les États-Unis ont révisé leurs seuils officiels de pauvreté pour la première fois depuis plus de 30 ans. En France, le Conseil d'Analyse Économique du Premier ministre a fait de la pauvreté et de l'exclusion sociale des questions d'intérêt national. La République d'Irlande, quant à elle, a publié les objectifs et les plans précis d'un effort de dix ans de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement du Royaume-Uni s'est engagé à diminuer de moitié la pauvreté des enfants d'ici dix ans et à l'éradiquer dans 20 ans.

Ce nouvel intérêt semble en partie découler de l'impératif éthique qui fait de la pauvreté, et plus particulièrement de la pauvreté des enfants, une ombre au tableau des nations développées d'aujourd'hui et qui n'aurait jamais dû se profiler au 21^e siècle. D'autre part, ce regain d'intérêt a également son origine dans la reconnaissance croissante que plusieurs problèmes auxquels sont aujourd'hui confrontées les sociétés industrielles (qui vont de la consommation de drogues aux crimes en passant par la sous-scolarisation et le délaissement des valeurs communes) sont étroitement associés à la pauvreté-dans-la-prospérité qui affecte une grande partie de leur population.

C'est dans ce contexte que le premier *Bilan*

Innocenti propose l'analyse la plus complète à ce jour de la pauvreté des enfants dans les nations de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE).

Les classements (tableaux 1 et 2) indiquent pour chaque pays le pourcentage d'enfants vivant sous les seuils nationaux de pauvreté. Ils permettent de découvrir que ces pays, qui ont pourtant des niveaux de développements économiques comparables, présentent de grandes différences dans leurs taux de pauvreté des enfants. Dans les encadrés hors-texte, on trouvera des analyses de l'expérience de certains pays se démarquant par leurs taux relativement élevés ou faibles de pauvreté des enfants; on y aborde également d'autres dimensions cruciales du problème. L'encadré 5 présente une nouvelle recherche sur la question importante, mais souvent négligée, du temps durant lequel les enfants sont prisonniers de la pauvreté. L'encadré 4 examine l'importance réelle de l'argent pour le bien-être des enfants. Les autres graphiques et tableaux (figures 3 à 10) explorent, à l'aide de comparaisons

internationales, la relation entre la pauvreté et des facteurs qui la facilitent tels que les familles monoparentales, le chômage, la vie sans travail, les inégalités salariales et le niveau des dépenses sociales. Bien que cette analyse soit loin d'être complète, elle cherche à faire la synthèse de données récentes (élaborées durant les 1990) disponibles sur le monde industrialisé pour donner une idée de ce que l'on peut apprendre sur les causes de la pauvreté des enfants et sur les politiques qui sont les plus susceptibles de la réduire.

Définition de la pauvreté

Les nations les plus riches au monde ont longtemps perçu la pauvreté comme un ennemi qui devrait inévitablement rendre les armes face à la combinaison de la croissance économique et des dépenses sociales. Pour la plupart, les dimensions psychologiques et sociales profondes du problème ont été considérées comme des problèmes secondaires qui disparaîtraient d'eux-mêmes aussitôt qu'on aurait triomphé des problèmes économiques. Plus récemment, l'intérêt porté au problème s'est

Les pays de l'OCDE

Les *Bilans Innocenti* enquêtent sur le bien-être de l'enfant dans les pays riches. La série tient ses données des 29 membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), pays qui produisent les deux tiers des biens et services du monde. Les pays membres de

l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République de Corée, la République tchèque, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la Suède, la Suisse et la Turquie.

1

Paradoxe de la pauvreté

Les tensions entre les méthodes d'évaluation relative et absolue de la pauvreté trouvent une illustration dans les événements survenus en République d'Irlande et en Europe centrale.

L'économie irlandaise comptait récemment un taux de croissance annuel de 7% à 8%. Le chômage avait chuté, les salaires et les versements de sécurité sociale avaient tous deux augmentés. Cependant, les revenus des "sans-emploi" et des travailleurs à revenu modeste, bien qu'à la hausse, n'ont pas suivi la progression du revenu moyen. La pauvreté relative, calculée par le nombre d'habitants ayant des revenus inférieurs à 50% ou 60% de la moyenne nationale, a donc augmenté. Dans un tel contexte, il peut s'avérer difficile de convaincre les politiciens et le public qu'un accroissement du nombre d'habitants vivant sous le seuil de la pauvreté relative représente une véritable augmentation de la pauvreté.

La même contradiction apparente peut agir en sens inverse. En République tchèque, en Hongrie et en Pologne, le revenu national a chuté de 15% à 20% dans la première moitié des années 1990. Le niveau de vie réel a clairement baissé, ce dont ne tiennent pas compte les évaluations de la pauvreté relative des enfants qui utilisent comme critère un pourcentage fixe du revenu moyen en baisse.

Accepter la notion de pauvreté relative implique souscrire à ce que la pauvreté puisse augmenter même si, dans l'absolu, les niveaux de vie des pauvres progressent. La pauvreté relative regarde l'inégalité. Son principe veut que ce qui constitue une qualité de vie acceptable varie dans le temps, et que la descente sous la moyenne, au-delà d'un certain point, signifie une exclusion réelle de la vie normale de la société.

distingué par une compréhension plus modeste de la complexité du phénomène de la pauvreté et des interrelations entre ses dimensions économiques et sociales. Progressivement, on est parvenu à considérer la pauvreté des perspectives et des chances comme des forces à part entière qu'il ne faut pas sous-estimer et qui sont donc autre chose qu'un simple compagnon de route des gens à faibles revenus.

De prochains *Bilans* se pencheront sur d'autres dimensions de la pauvreté des enfants et sur ses liens avec d'autres problèmes auxquels sont confrontés les enfants du monde industrialisé. Ce premier numéro se concentre sur la pauvreté elle-même – non pas comme une chaîne unique, mais comme sur un des fils importants de la toile des problèmes qui emprisonnent, avec une si grande ténacité, un sixième des enfants des pays les plus riches du monde.

Cela dit, même si l'on voulait limiter la pauvreté à la seule dimension des revenus, son évaluation resterait complexe. En outre, le problème fondamental de définition fait fond à toute tentative d'évaluation. Faut-il définir la pauvreté comme une situation absolue, à savoir l'incapacité d'acheter ou de consommer un ensemble minimal donné de biens et services ? Ou faut-il la définir comme un état relatif, à savoir de rester sous un certain palier du revenu moyen et du niveau de vie dont jouit le reste de la société dans laquelle on vit ?

Ce *Bilan* opte pour le dernier concept. La pauvreté évaluée et analysée dans ce document (hormis le tableau 2) est la pauvreté de ceux dont "les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont limitées au point de les exclure du niveau de vie minimum acceptable dans les États membres où ils vivent". Cette définition, adoptée par l'Union européenne en 1984, est aujourd'hui courante dans le monde industrialisé. En pratique, cette définition désigne habituellement "ceux dont les revenus tombent sous la moitié du revenu moyen (calculé par le médian) du pays dans lequel ils vivent". En d'autres termes, il s'agit d'une évaluation de la pauvreté *relative*.

Aux États-Unis, on favorise une autre méthode. Elle consiste à calculer le seuil officiel de pauvreté en dollars de manière à ce que la somme représente le lot des produits et services considérés comme indispensables à une famille de taille donnée pour avoir un niveau de vie minimum acceptable aux États-Unis. Conçu au départ dans les années 1960 comme ligne de bataille dans la "Guerre à la pauvreté" du Président Johnson, on arrivait à établir ce montant en multipliant par trois le coût d'un régime alimentaire adéquat (en considérant que le tiers des dépenses moyennes des ménages étaient consacrées à l'alimentation). Pendant presque 40 ans, on s'est contenté d'ajuster ce calcul afin qu'il reflète les changements de prix, sans tenir compte du changement de perceptions sur ce qu'est un niveau de vie minimum acceptable aux États-Unis.

Il s'agit donc là d'une méthode pour évaluer la pauvreté *absolue*.

Les deux premiers tableaux de classement de ce *Bilan* permettent d'évaluer les différences entre ces deux approches.

Le tableau 1 montre le pourcentage d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté relative dans 23 nations de l'OCDE. Le tableau 2 montre le pourcentage d'enfants vivant sous l'équivalent du seuil officiel de pauvreté des États-Unis (converti en monnaie nationale et ajusté pour tenir compte des prix nationaux). Pour ce dernier classement, les données ne sont disponibles que pour 19 pays.

La différence est particulièrement frappante quand on compare la position des États-Unis et celle des trois anciens pays communistes admis à l'OCDE durant les années 1990. Au classement relatif, la République tchèque arrive au septième rang avec moins de 6% d'enfants vivant sous le seuil de la pauvreté. Les États-Unis se classent en avant-dernière position avec plus de 22% de pauvreté des enfants. Quand on passe au classement de la pauvreté définie en termes "absolus" (soit l'équivalent du seuil de pauvreté établi par les États-Unis), on voit les anciens pays

communistes chuter aux derniers rangs avec un taux de 80% de pauvreté des enfants – un taux environ deux fois plus élevé que celui de tout autre pays de l'OCDE. Les États-Unis, en revanche, se hisse au milieu du classement avec un taux de pauvreté des enfants tout juste inférieur à 14% - comparable à ceux de l'Allemagne et des Pays-Bas.

On pourrait soutenir, par conséquent, que le concept de pauvreté relative des enfants ne permet d'évaluer que l'inégalité. A l'appui de cet argument, on pourrait faire valoir que les faibles niveaux de pauvreté constatés en République tchèque ou en Hongrie résultent tout simplement d'un certain degré d'égalité dans les revenus, ce qui n'est en soi rien d'autre qu'un héritage transitoire du communisme, qui a par ailleurs légué à ces pays son lot de misère et de pollution avant que la volonté populaire ne décide en faveur d'un changement de régime. Inversement, on pourrait dire du niveau en apparence très élevé de la pauvreté des enfants aux États-Unis qu'il ne relève que d'une plus grande inégalité des revenus, ce qui fournirait par ailleurs le cordial nécessaire aux États-Unis pour demeurer ce qu'ils sont : le pays le plus riche du globe.

Contre argument

On peut cependant défendre avec tout autant de force l'usage d'une définition relative de la pauvreté des enfants.

La révision actuelle du seuil de pauvreté aux États-Unis vient que, depuis 40 ans, la société américaine a changé ses perceptions et ses attentes sur ce qui constitue un niveau de vie minimum acceptable (des changements que l'on peut expliquer jusqu'à un certain point par le fait que l'alimentation compte aujourd'hui pour beaucoup moins qu'un tiers des dépenses moyennes des ménages). Cela signifie que le seuil de pauvreté devrait changer lorsque la société s'enrichit. Cela étant admis, on peut soutenir que la relation nécessaire entre les seuils de pauvreté et l'enrichissement national doit être entretenue de manière cohérente et crédible, plutôt que de façon

arbitraire et incertaine.

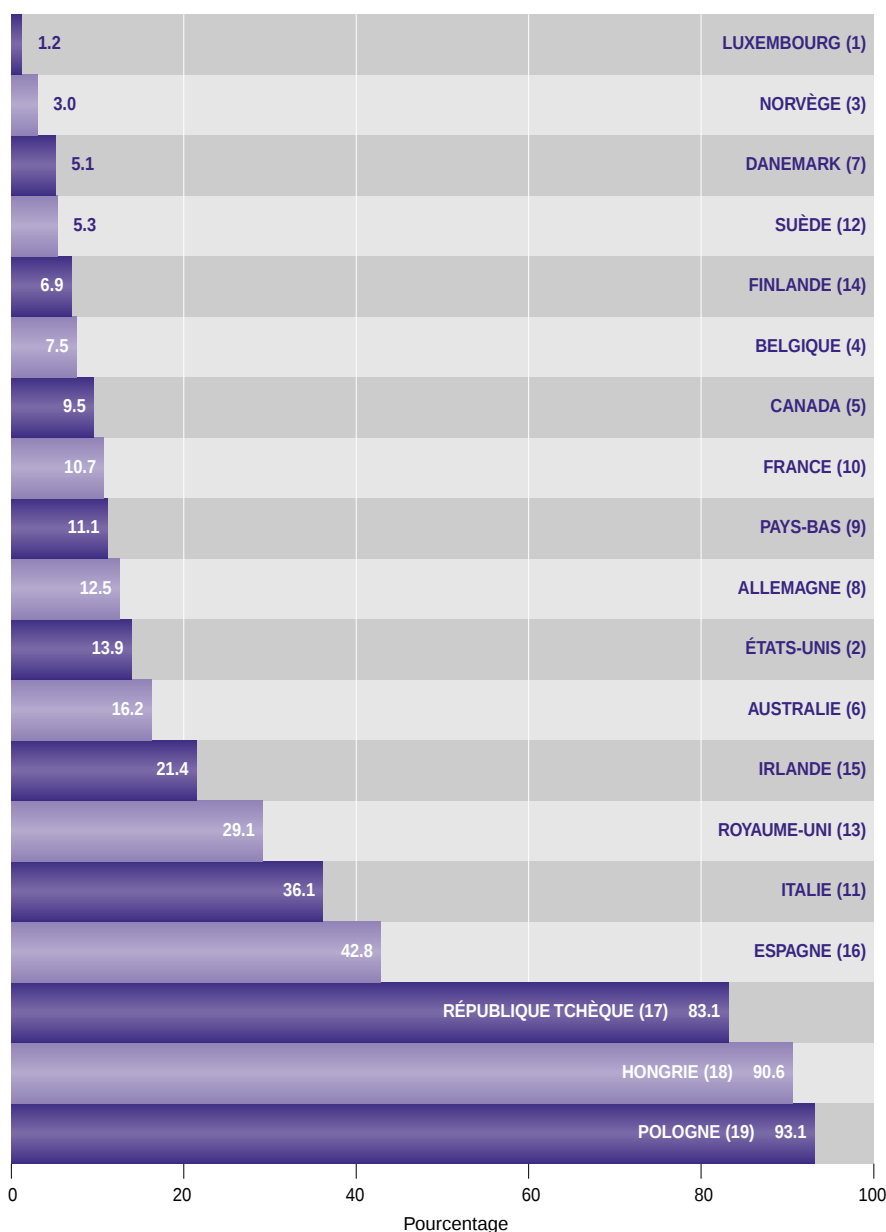
On peut en outre ajouter que c'est la pauvreté relative qui évalue le plus correctement l'égalité des chances qui fit longtemps la fierté, et fut le mot d'ordre, des nations industrialisées. Peu importe la complexité du débat sur les rapports existant entre la pauvreté dans l'enfance et

les perspectives d'avenir (encadré 4), il ne serait pas vraiment sérieux de prétendre que les enfants issus de familles pauvres ont les mêmes chances dans la vie que les enfants provenant de familles riches.

L'argument le plus important sans doute ici est que le niveau de pauvreté relative met

Tableau 2 : Pauvreté "absolue" des enfants

Ce graphique montre le pourcentage d'enfants vivant au sein de ménages dont les revenus sont inférieurs au seuil officiel de pauvreté défini par les États-Unis, après conversion dans les devises de chaque pays (en tenant compte des taux d'échange paritaire entre les pouvoirs d'achat). Le PIB par habitant est indiqué entre crochets (les valeurs du PIB sont établies en fonction de la parité des pouvoirs d'achat et se rapportent aux mêmes années que les données sur la pauvreté). Le taux de pauvreté des enfants des États-Unis est inférieur au chiffre officiel de 19,9% pour l'année concernée, soit 1995. Cette différence provient du fait que les estimations du présent Bilan s'appuient sur une définition plus large du revenu (incluant les tickets alimentaires) et sur des évaluations différentes de la taille des ménages.



Le club des 5%

Durant la majeure partie des 20 dernières années, les pays scandinaves (le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède) ont maintenu la pauvreté des enfants autour des 5%. La constance de cette performance, à laquelle la récession économique et la hausse du chômage du début des années 1990 n'ont d'ailleurs rien changé, porte à penser que ces pays partagent des politiques efficaces dont on pourrait bien tirer leçon ailleurs.

Quelles politiques ?

Tous les pays de l'OCDE appliquent des politiques pour venir en aide aux pauvres en exploitant les forces du marché et en redistribuant les revenus par la suite. Les politiques varient cependant beaucoup d'un pays à l'autre, tant par l'ampleur que par l'efficacité. La politique des pays scandinaves met l'accent sur l'aide à la recherche d'emplois rémunérés. Cette politique est complétée par un large éventail de politiques sociales permettant de redistribuer les revenus afin de réduire les inégalités produites par le marché. De plus, à la différence de plusieurs pays industrialisés qui ciblent les ressources sur des groupes à problèmes, la législation sociale scandinave est conçue pour inclure la population tout entière.

L'un des chevaux de bataille de la campagne pour un taux élevé d'emplois fut la volonté de promouvoir l'égalité des sexes. Des dépenses ont été spécifiquement consacrées à la recherche d'un équilibre possible entre le travail et les activités parentales. Parallèlement, on a favorisé un partage plus équitable entre les hommes et les femmes des responsabilités dans les soins portés aux enfants.

Tous les pays scandinaves accordent de généreuses allocations de congé de maternité qui sont d'ailleurs sans équivalent. En 1999 par exemple, les femmes pouvaient, en Norvège, bénéficier à leur gré d'un congé de 42 semaines à 100% du salaire ou de 52 semaines mais à 80%. En outre, les pays scandinaves ont adopté des législations en faveur d'une mesure prolongeant les congés parentaux de façon à permettre à l'un des parents de prendre soin d'un enfant à la maison jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de trois ans, et ce sans perte d'emploi. Les soins de garderie sont universaux au Danemark,

en Finlande et en Suède où, en théorie, tout enfant a une place réservée.

L'impact de ces mesures se reflète sur le taux de participation féminine à la main-d'œuvre. Il s'élevait à plus de 70% en 1997. C'est là un des effets les plus importants des politiques scandinaves. Des études révèlent d'une part qu'un taux élevé de main-d'œuvre féminine est fortement lié à un faible taux de pauvreté des enfants et qu'à des politiques familiales avantageuses correspond un taux élevé de main-d'œuvre féminine. Le troisième terme de cette équation nous apprend qu'il existe une corrélation entre les politiques familiales avantageuses et un faible taux de pauvreté des enfants.

Le graphique révèle qu'il existe effectivement une relation entre les taux élevés de femmes au travail et les taux faibles de pauvreté des enfants qu'on peut constater dans un bon nombre des pays de l'OCDE. On retrouvera les pays scandinaves regroupés dans l'angle inférieur droit.

A quel prix ?

Des investissements élevés dans les politiques familiales se traduisent par des

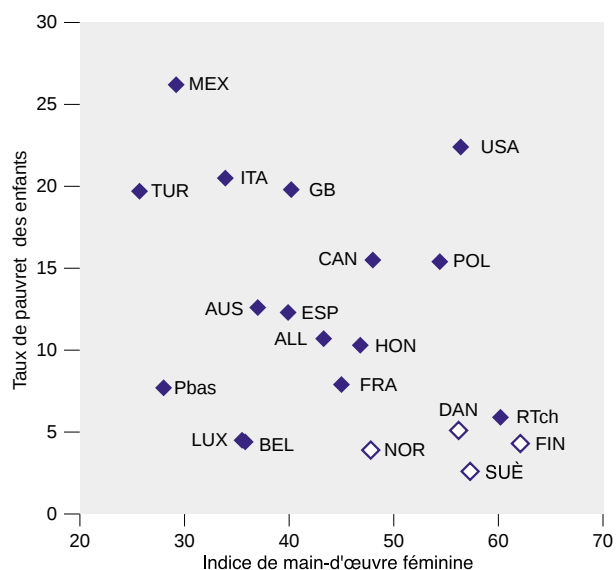
dépenses sociales élevées, financées entre autres par les recettes fiscales. Les pays scandinaves sont ceux qui consacrent le plus de dépenses sociales à la main-d'œuvre et, comme on peut s'y attendre, le modèle scandinave repose sur des charges sociales élevées. Au Danemark, en Finlande et en Suède, les impôts et les aides sociales représentent en moyenne 52% du PIB de 1997, alors qu'il est de 41% en moyenne dans d'autres États membres de l'Union européenne. Cependant, la richesse constante des pays scandinaves plaide contre l'argument selon lequel des impôts élevés devraient empêcher fortement la croissance économique. Malgré un impôt élevé, les niveaux de pauvreté absolue chez les enfants demeurent très bas.

En outre, il est évident que les politiques sociales axées sur la famille sont ancrées profondément dans la culture scandinave et que le principe de l'aide sociale est fortement institutionnalisé et jouit d'un large soutien parmi l'électorat.

Source : l'article de K. Forssén

Main-d'œuvre féminine et pauvreté des enfants

L'indice de main-d'œuvre féminine correspond au taux de participation des femmes à la main-d'œuvre multiplié par la part d'emplois à temps complet occupés par des femmes. La Suède, par exemple, a un taux de participation des femmes de 76%, mais comme trois quarts des femmes ne travaillent pas à temps complet, l'indice général affiche donc une valeur de 57%.



directement en évidence les questions qui doivent nous préoccuper. Lorsque le développement économique a dépassé un certain seuil minimum, la difficulté causée par le problème de la pauvreté – que ce soit du point de vue de l'individu qui souffre de pauvreté ou de celui des sociétés où ils vivent – ne vient pas tant de la pauvreté sous quelque forme absolue qu'elle emprunte, mais du contraste, vécu au quotidien, entre la vie des pauvres et la vie de gens qui les entourent. En pratique, le problème de la pauvreté dans les nations industrialisées est aujourd'hui un problème de pauvreté *relative*.

En ce qui a trait à l'argument selon lequel l'accent mis sur les revenus relatifs irait à l'encontre de la stimulation économique, on peut rétorquer que la complexité de ce vieux débat importe peu et que des nations comme la Suède, la Norvège et la Finlande ont néanmoins trouvé le moyen de faire à la fois partie des pays les plus égalitaires et des plus riches du monde. Dans le classement de la pauvreté absolue des enfants comme dans celui de la pauvreté relative de ces derniers, ce sont en effet les six mêmes nations de l'Europe du Nord qui occupent les six premières positions, et tous ces pays allient un fort niveau de développement économique à celui d'une équité raisonnable.

On ajoutera en terminant que l'argument essentiellement éthique qui sous-tend clairement la définition citée plus haut, et que l'Union européenne propose de la pauvreté, fait partie intégrante de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfance qui réserve un droit à "un niveau de vie adéquat au développement physique, mental, spirituel, moral et social" (article 27).

Cette définition ressemble beaucoup à celle que proposait un économiste canadien il y a près d'un demi-siècle :

"Les gens sont frappés par la pauvreté quand leurs revenus, même s'ils suffisent à leur survie, se retrouvent nettement derrière ceux de la communauté. Ils ne peuvent ainsi avoir ce que

le reste de la communauté considère comme étant un minimum requis pour vivre décemment ; ils ne peuvent entièrement échapper au jugement du reste de la communauté selon lequel ils vivent dans l'indigence. On les rabaisse car, au sens littéral, ils vivent à l'extérieur des groupes ou des catégories que la communauté considère comme étant dignes de respect".

J.K. Galbraith,

The Affluent Society (1958).

Ni absolue ni relative, mais les deux

La discussion est bien loin d'être purement théorique. La question de savoir comment et où l'on définit les seuils de pauvreté peut avoir une influence profonde sur les affaires publiques et sur la vie des individus. A titre d'exemple, si l'on évalue en termes absolus l'évolution de la pauvreté dans le temps, on pourrait penser que la pauvreté s'est stabilisée ou a diminué et que les dépenses en matières de sécurité sociale sont suffisantes. Appliquée à la même situation, une évaluation de la pauvreté relative pourrait suggérer, au contraire, qu'elle est en nette progression et pourrait attirer l'attention sur des questions telles que l'écart grandissant entre les niveaux de sécurité sociale et les salaires moyens, ainsi que sur les conséquences à long terme de laisser croître trop longtemps cet écart.

Il faut cependant se garder d'exagérer la différence entre les évaluations relative et absolue de la pauvreté pour le classement de la pauvreté des enfants des différents pays. En effet, d'une évaluation à l'autre, la plupart des nations industrialisées se retrouvent respectivement à peu près dans les mêmes tranches des deux classements de la pauvreté des enfants. Seuls les États-Unis et le Canada font vraiment piètre figure lorsque l'on va d'une évaluation de la pauvreté absolue à une évaluation relative. Inversement, seules la République tchèque, la Hongrie et la Pologne se retrouvent dramatiquement rétrogradées quand on se sert comme méthode d'évaluation l'équivalent du seuil de pauvreté des États-Unis.

3

Réduire l'écart

Combien en coûterait-il pour réduire l'"écart" de la pauvreté des enfants, c'est-à-dire le montant total sans lequel les familles pauvres ayant des enfants chutent sous le seuil de la pauvreté ? Le tableau répond à la question pour 17 pays de l'OCDE à l'aide de la définition de la pauvreté utilisée au tableau 1. Il en ressort que l'écart compte pour moins de 0,1% jusqu'à un maximum de 0,66% du revenu national. Considéré uniquement en termes monétaires, le problème est donc loin d'être insurmontable.

Les pourcentages sont peu élevés puisque plusieurs familles vivent juste en dessous du seuil de pauvreté et non dans une pauvreté profonde. Certes, il ne faudrait pas limiter seulement l'ambition à hisser les familles juste au-dessus de ce seuil. Il faudrait plutôt s'assurer d'éloigner suffisamment les enfants de la pauvreté pour éviter qu'ils n'y retombent les premiers.

L'écart de la pauvreté des enfants

	% du PIB
SUÈDE	0,07
FINLANDE	0,08
BELGIQUE	0,09
LUXEMBOURG	0,09
NORVÈGE	0,12
DANEMARK	0,12
FRANCE	0,14
HONGRIE	0,24
ALLEMAGNE	0,26
ESPAGNE	0,31
PAYS-BAS	0,31
AUSTRALLE	0,39
CANADA	0,46
GB	0,48
ITALIE	0,50
POLOGNE	0,56
USA	0,66

En fait, la plupart des pays industrialisés reconnaissent aujourd'hui que l'on ne peut rendre compte de la complexité du phénomène de la pauvreté à l'aide d'un test ou d'une évaluation unique. Plusieurs commencent ainsi à mettre en place une gamme de méthodes d'évaluation, aussi bien relatives qu'absolues, qui incluent également des évaluations non monétaires de la privation. Eurostat, l'organisme de l'Union européenne en charge des statistiques, recueille actuellement des statistiques transnationales sur un lot de méthodes d'évaluation de la pauvreté, telles que les conditions de logement ou l'incapacité de s'absenter de chez soi une semaine par année. Au Royaume-Uni, le gouvernement vérifie les progrès en matière de lutte contre la pauvreté dans un rapport annuel qui utilise à la fois les revenus relatifs et absolus, en plus d'une série de méthodes d'évaluation directes qui dénombrent les enfants ayant de mauvaises conditions de logement, les enfants hospitalisés à la suite de blessures involontaires, les grossesses chez les adolescentes et la scolarisation. La République d'Irlande a quant à elle déterminé un nouveau seuil national de pauvreté qui la définit par une combinaison de revenus relatifs et de privations directes. En France, le Conseil d'Analyse Économique du Premier ministre a également pris en considération divers indicateurs de privation, ainsi que l'opinion même des familles sur le revenu qu'ils considèrent comme étant le minimum requis – une méthode dont on s'est beaucoup servi aux Pays-Bas pour évaluer la pauvreté.

En somme, les définitions absolue et relative de la pauvreté n'entrent en conflit que si on les considère sous l'angle d'un "ou bien, ou bien". En réalité, elles recouvrent différents concepts du problème de la pauvreté. Chacune a son importance et on doit les utiliser toutes deux dans les évaluations. Plus il y aura de gouvernements qui s'engageront à diminuer la pauvreté relative et la pauvreté absolue, plus leur apparent conflit perdra de son importance.

Leçons à tirer des classements

On a utilisé une évaluation de la pauvreté relative pour établir le classement de la pauvreté des enfants (tableau 1) sur laquelle s'appuient les analyses contenues dans ce Bilan. D'une part, ce choix s'explique par le fait qu'on a jugé que la pauvreté relative, puisqu'il fallait opter pour une méthode d'évaluation unique comme base de comparaison, reste l'indicateur le plus révélateur de la pauvreté des enfants dans les pays industrialisés. D'autre part, ce choix est aussi motivé parce qu'il n'existe actuellement aucune définition ni méthode d'évaluation de la pauvreté des enfants qui soit généralement acceptée à travers le monde industrialisé. La méthode absolue utilisée dans le tableau 2 provient du seuil officiel de pauvreté des États-Unis appliqué à

18 autres pays de l'OCDE et uniquement ajusté pour tenir compte des différences des pouvoirs d'achat de chaque devise nationale.

Le classement montre que les taux de pauvreté des enfants varient de moins de 3% à plus de 25% dans les 23 nations de l'OCDE étudiées. Comment expliquer que des pays dont les niveaux de développement économique sont similaires manifestent une aussi grande variation de leurs taux de pauvreté des enfants ? Qu'est-ce qui détermine le rang de chaque pays à l'intérieur du classement ? Comment expliquer que le petit groupe des pays scandinaves ait réussi à réduire la pauvreté des enfants à des niveaux considérablement inférieurs à ceux du reste du monde industrialisé (encadré 2) ? Que font le Royaume-Uni et les États-Unis pour

Tableau 3 : La pauvreté des enfants selon les types de familles

Les définitions des types de familles sont précisées dans les Sources d'information. Les taux de pauvreté des enfants reprennent ceux de la figure 1 (fixant le seuil de pauvreté à 50% du médian national).

	Proportion totale d'enfants vivant dans des familles monoparentales (%)	Taux de pauvreté des enfants :		Risque de souffrir de pauvreté pour les enfants vivant dans des familles monoparentales par rapport aux autres (ratio)
		vivant dans des familles monoparentales (%)	vivant dans d'autres types de familles (%)	
TURQUIE	0,7	29,2	19,6	1,5
ESPAGNE	2,3	31,6	11,8	2,7
ITALIE	2,8	22,2	20,4	1,1
GRÈCE	3,7	24,9	11,8	2,1
MEXIQUE	4,3	27,6	26,1	1,1
POLOGNE	5,6	19,9	15,1	1,3
LUXEMBOURG	5,8	30,4	2,9	10,5
HONGRIE	7,4	10,4	10,3	1,0
PAYS-BAS	7,4	23,6	6,5	3,6
FRANCE	7,7	26,1	6,4	4,1
IRLANDE	8,0	46,4	14,2	3,3
BELGIQUE	8,2	13,5	3,6	3,8
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	8,3	30,9	3,6	8,6
ALLEMAGNE	9,8	51,2	6,2	8,3
FINLANDE	11,8	7,1	3,9	1,8
CANADA	12,2	51,6	10,4	5,0
AUSTRALIE	14,1	35,6	8,8	4,0
NORVÈGE	15,0	13,1	2,2	6,0
DANEMARK	15,2	13,8	3,6	3,8
USA	16,6	55,4	15,8	3,5
GB	20,0	45,6	13,3	3,4
SUÈDE	21,3	6,7	1,5	4,5

s'attaquer à leurs taux toujours élevés de pauvreté chez les enfants (encadrés 8 et 10) ? Quelles leçons peut-on tirer de cette comparaison transnationale sur les causes de la pauvreté des enfants et les méthodes susceptibles de la réduire ? Les figures et les graphiques contenus dans ces pages rassemblent les informations qu'on a analysées pour tenter de répondre à ces questions.

Le premier facteur étudié dans cette analyse est généralement perçu comme étant aujourd'hui responsable de la pauvreté des enfants dans un bon nombre de pays industrialisés, à savoir l'augmentation du nombre de familles monoparentales.

Familles monoparentales

L'enfant qui vit dans un ménage où aucun

ou un seul adulte travaille a clairement plus de probabilités de se retrouver sous le seuil de la pauvreté que l'enfant d'un ménage qui somme deux revenus. On pourrait donc s'attendre à ce que l'augmentation de la proportion d'enfants vivant dans des familles monoparentales fasse croître le taux de pauvreté des enfants. Les tableaux 3 et 4 illustrent que ce n'est cependant pas le cas.

Le tableau 3 donne, pour chaque nation de l'OCDE, la tranche d'enfants vivant au sein de familles monoparentales. Cette proportion varie de plus de 20% pour la Suède à moins de 1% pour la Turquie. Ces chiffres n'ont toutefois presque aucun rapport avec le taux de pauvreté des enfants. La Suède connaît une proportion légèrement plus élevée d'enfants vivant dans des familles monoparentales que les États-

Unis ou que le Royaume-Uni et, néanmoins, son taux de pauvreté des enfants est inférieur à 3% alors qu'il est de 20% dans ces derniers. Le Canada et la Finlande ont presque la même proportion d'enfants vivant dans des familles monoparentales, mais le taux de pauvreté des enfants est de plus de 15% au Canada alors qu'il reste sous la barre des 5% en Finlande.

Il ne faut pas en conclure que grandir dans une famille monoparentale n'infère pas sur les probabilités individuelles qu'a un enfant de vivre dans la pauvreté. En effet, le tableau 3 montre également que, pour chaque pays, les taux de pauvreté diffèrent énormément selon que les enfants vivent dans des familles monoparentales ou dans des familles avec deux parents. La quatrième colonne indique que pour un enfant d'une famille monoparentale les probabilités de vivre dans la pauvreté sont approximativement quatre fois plus élevées en Australie, en Belgique, au Danemark, en France et en Suède, cinq ou six fois plus élevées en Norvège et au Canada, et huit fois plus élevées en République tchèque, en Allemagne et au Luxembourg.

Cependant, comme on peut le voir dans le tableau 4, le facteur des familles monoparentales a dans le calcul total relativement peu d'importance sur les taux de pauvreté des enfants. La première colonne montre pour chaque pays le taux réel de pauvreté des enfants. La deuxième colonne indique quel serait le taux de pauvreté des enfants si, dans tous les pays, exactement 10% des enfants vivaient dans des familles monoparentales (ce qui représente une moyenne pour les 22 nations figurant dans le tableau). Cela permet de constater (tableau 3) la faible contribution du facteur des familles monoparentales dans l'explication des variations des taux de pauvreté des enfants entre les différents pays. En outre, on se rend compte que si tous les pays avaient le même nombre d'enfants vivant dans des familles monoparentales, seuls quatre pays de la liste verraient leur taux de pauvreté des enfants baisser de plus de 1%. Les

Tableau 4 Que se passerait-il si dans tous les pays un seul enfant sur 10 vivait dans une famille monoparentale ?

Le taux de pauvreté des enfants de la première colonne reprend celui du tableau 1 (fixant le seuil de pauvreté à 50% du médian national). La deuxième colonne montre les taux de pauvreté des enfants qu'on obtiendrait si tous les pays avaient 10% de leurs enfants vivant dans des familles monoparentales (chiffre qui correspond au taux moyen des 22 pays figurant dans le graphique).

	Taux réel de pauvreté infantile (%)	Taux de pauvreté infantile avec un enfant sur dix vivant dans une famille monoparentale (%)	Écart
SUÈDE	2,6	2,0	-0,6
NORVÈGE	3,9	3,3	-0,6
FINLANDE	4,3	4,2	-0,1
BELGIQUE	4,4	4,5	0,1
LUXEMBOURG	4,5	5,5	1,0
DANEMARK	5,1	4,5	-0,6
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	5,9	6,2	0,3
PAYS-BAS	7,7	8,1	0,4
FRANCE	7,9	8,3	0,4
HONGRIE	10,3	10,3	0,0
ALLEMAGNE	10,7	10,5	-0,2
GRÈCE	12,3	13,1	0,8
ESPAGNE	12,3	13,7	1,4
AUSTRALIE	12,6	11,4	-1,2
POLOGNE	15,4	15,6	0,2
CANADA	15,5	14,3	-1,2
IRLANDE	16,8	17,3	0,5
TURQUIE	19,7	20,5	0,8
GB	19,8	16,4	-3,4
ITALIE	20,5	20,6	0,1
USA	22,4	19,5	-2,9
MEXICO	26,2	26,3	0,1

L'argent compte-t-il ?

Jusqu'à quel point le fait d'avoir des revenus peu élevés change-t-il vraiment quelque chose au bien-être des enfants ?

Les implications sont évidentes pour les niveaux de vie actuels des enfants. Des parents pauvres peuvent acheter moins de biens et services profitables à l'ensemble de la famille. En outre, les ménages qui sont les plus pauvres sont aussi plus susceptibles d'habiter des logements pauvres situés dans des quartiers défavorisés auxquels s'assortissent, bien sûr, l'environnement et les écoles.

Des revenus familiaux modestes diminuent également les sommes que les familles peuvent consacrer directement aux enfants. De faibles revenus, en plus de restreindre l'achat d'articles comme les chaussures ou les vêtements, diminuent les chances des enfants de participer à des activités sociales et culturelles telles les activités sportives ou les excursions scolaires.

L'effet à long terme

Une enfance vécue au sein d'une famille à faibles revenus laissent-elle des traces indélébiles ? Des études sur les quelques pays disposant des données nécessaires pour suivre l'évolution des enfants confirment l'existence d'un lien très puissant entre de faibles revenus durant l'enfance et un bon nombre d'aspects de la vie future. Les enfants issus de ménages pauvres sont beaucoup plus susceptibles d'avoir un faible taux de scolarité, de devenir parents à l'adolescence, de séjourner en prison et d'obtenir moins de succès sur le marché du travail.

Mais ces résultats sont-ils vraiment dus à un manque d'argent pendant l'enfance ? Ne sont-ils pas la conséquence d'une série de facteurs qui, bien que liés aux faibles revenus, n'en sont cependant pas le résultat ? Ne faut-il aussi pas prendre en compte le faible taux de scolarisation des parents et le manque "d'aptitude parentale" aux soins dus aux enfants ?

En Allemagne, des études récentes prouvent en effet que les enfants issus du cinquième des familles les plus pauvres (évalué en tenant compte de la moyenne des revenus lorsque les enfants étaient âgés de 6 à 13 ans) ont quatre fois moins de chances de fréquenter un *gymnasium* au niveau secondaire (la plus sûre voie vers l'université) que les enfants du cinquième des familles les plus riches. Cependant, en tenant compte de la relation entre les revenus et des facteurs tels que le travail et l'éducation des parents, la différence des admissions au *gymnasium* entre les enfants riches et les enfants pauvres a été substantiellement revue à la baisse.

Plusieurs facteurs en jeu

L'impact exclusif des faibles revenus durant l'enfance a fait l'objet d'une vaste étude aux États-Unis au milieu des années 1990. Cette enquête confirme que la pauvreté des enfants a effectivement un impact sur une série d'événements futurs, si l'on tient compte d'autres facteurs liés aux revenus. Une autre conclusion de l'enquête indique toutefois que l'impact est loin d'être aussi important que le prétendaient des études antérieures. Les résultats montrent, par exemple, que si l'on doublait les revenus du cinquième des familles les plus pauvres, le taux d'abandon scolaire dans les *high schools* (lycées) ne diminuerait que de 1,2% passant de 17,3% à 16,1%.

Des enquêtes menées au Royaume-Uni viennent confirmer ce tableau, bien que les auteurs soient plus fermement convaincus que le revenu joue un rôle important. A titre d'exemple, une "difficulté financière" de la famille lors de l'enfance d'un individu était associée à la chute de 20% du salaire des hommes âgés de 33 ans. La réduction n'est cependant plus que de 10% si l'on tient compte de l'impact du niveau d'éducation des parents (et des caractéristiques propres à l'enfant, comme sa capacité d'apprentissage à l'âge de sept ans).

L'une des raisons pouvant expliquer que

les revenus de la famille lors de l'enfance peuvent n'avoir que des effets modestes sur l'avenir des enfants réside dans le fait que, la plupart du temps, les politiques gouvernementales ont fait beaucoup afin de satisfaire les besoins élémentaires des enfants pauvres. Par conséquent, toute réduction des aides de l'État pourrait entraîner une augmentation de l'importance du rôle joué par les revenus sur le bien-être futur des enfants.

Leçons apprises

Un certain nombre de messages émergent de l'enquête. D'abord, bien que les revenus de la famille lors de l'enfance n'aient qu'un impact modeste sur chacun des aspects de la vie future des individus (les études, les salaires, etc.), la somme totale des impacts sur tous ces différents aspects se révèle, elle, beaucoup plus importante. En outre, les politiques visant à hausser les revenus familiaux peuvent avoir un effet positif ailleurs que sur les revenus eux-mêmes. En aidant un parent à trouver un emploi, on peut également modifier les perspectives de ses enfants et influencer favorablement leur vie future.

Plusieurs pays ne voient toujours pas la nécessité de devoir amorcer le débat. Les études existantes remettent néanmoins en cause l'importance du rôle joué par les revenus, et insistent clairement sur la nécessité, pour les politiques gouvernementales, d'intervenir sur une plus large gamme de questions si l'on veut agir sur l'équité des perspectives offertes tout au long de la vie.

Source : les articles de F. Büchtel et al., de P. Gregg et de S. Machin, ainsi que l'ouvrage de S. Mayer

positions des pays ne changeraient guère dans le classement.

Il s'ensuit donc que des politiques qui viseraient à réduire la proportion d'enfants vivant dans des familles monoparentales n'auraient, dans la plupart des nations industrialisées, aucun effet véritablement significatif sur la pauvreté des enfants. Même dans les pays ayant la plus grande proportion d'enfants vivant au sein de familles monoparentales, la réduction de cette proportion jusqu'à la moyenne générale de l'OCDE, ne diminuerait les taux de pauvreté des enfants au plus d'un sixième au Royaume-Uni et d'un huitième aux États-Unis. On peut expliquer cet effet limité par le fait qu'en dépit d'écarts importants constatés entre les nations, les familles monoparentales représentent une part relativement faible de l'ensemble des familles dans tous les pays de l'OCDE. Aux États-Unis, par exemple, le taux de pauvreté des enfants qui vivent dans des familles comptant deux parents (16% sur un total de 83%) contribue pour plus de la moitié au taux général de pauvreté des enfants du pays, ce qui est plus que les 55% d'enfants pauvres vivant dans les 17% de familles monoparentales que compte ce pays.

Comme le laisse entendre cet exemple, la réduction du *taux de pauvreté des familles monoparentales* pourrait s'avérer potentiellement significative. Naturellement, cela est particulièrement vrai pour les pays qui ont à la fois une proportion élevée d'enfants vivant dans des familles monoparentales et un taux élevé de pauvreté parmi les familles monoparentales. Si, par exemple, ces pays réussissaient à ramener leur taux de pauvreté des enfants issus de familles monoparentales au taux des familles comptant deux parents, la réduction totale de la pauvreté des enfants serait alors de 40% en Allemagne et en République tchèque, et de 30% en Australie, au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Emplois, ménages, salaires

Une comparaison des taux de chômage offre un autre point de départ, tout aussi

évident, pour la recherche d'explications plausibles de la grande diversité des taux de pauvreté des enfants qu'on constate entre les nations de l'OCDE. Cependant, le tableau 5, qui compare les taux de chômage et les taux de pauvreté des enfants, révèle qu'ici non plus, il n'existe pas de relation franche entre les deux données.

L'Espagne et le Japon, par exemple, ont des taux de chômage très différents et, pourtant, leurs taux de pauvreté des enfants sont similaires. Les États-Unis et le Mexique ont de faibles taux de chômage mais des niveaux élevés de pauvreté des enfants, tandis qu'en Finlande, c'est l'inverse qui est vrai. Plusieurs raisons pourraient expliquer pourquoi aucune relation cohérente ne lie le chômage à la

pauvreté. Dans des pays comme les États-Unis, les revenus des travailleurs à salaires modestes peuvent, après soustraction de ce dont ont besoin leurs familles, s'avérer insuffisants pour arracher les enfants à la pauvreté. Dans les pays scandinaves, les prestations sociales accordées aux chômeurs peuvent suffire à maintenir les familles au-dessus du seuil de pauvreté.

Le tableau 6 examine une relation sans doute plus étroite et révélatrice, à savoir celle entre la pauvreté des enfants et le pourcentage des ménages avec enfants où aucun adulte ne travaille. L'évaluation tient compte de la répartition des perspectives d'emplois. Elle aide à comprendre, par exemple, pourquoi un pays comme l'Espagne a un taux de pauvreté des enfants

Tableau 5
Chômage
et pauvreté des enfants

Le taux de pauvreté des enfants reprend celui du tableau 1 (fixant le seuil de pauvreté à 50% du médian national).

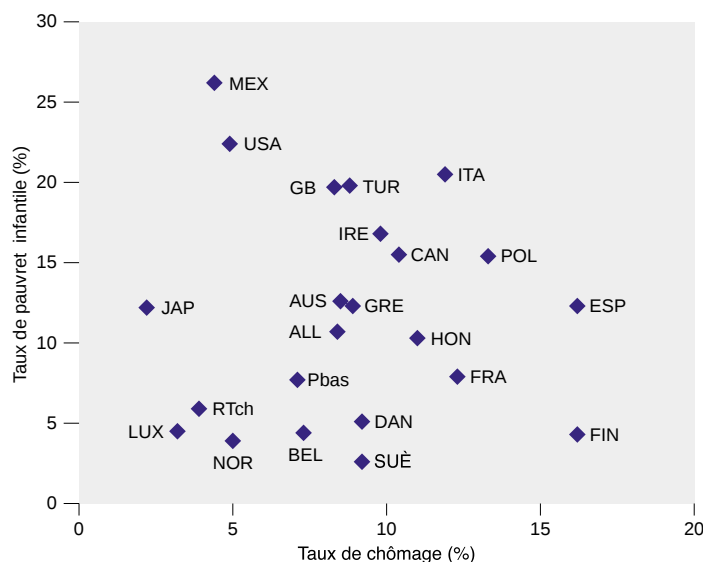
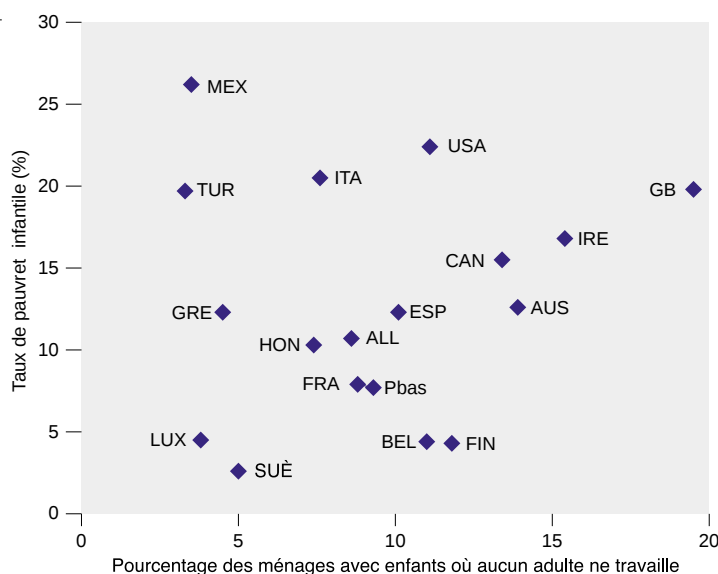


Tableau 6
Ménages "sans travail" avec enfants et pauvreté des enfants

Un ménage "sans travail" est un ménage où aucun adulte n'effectue de travail rémunéré. Le taux de pauvreté des enfants reprend celui du tableau 1 (fixant le seuil de pauvreté à 50% du médian national).



beaucoup plus faible que le Royaume-Uni. Le chômage en Espagne peut bien être de 16% alors qu'il n'est que de 8% au Royaume-Uni, quand on compare les proportions de ménages avec enfants où aucun adulte ne travaille, les résultats sont pratiquement inversés : 10% en Espagne et presque 20% au Royaume-Uni. L'explication vient de ce que les ménages

sont généralement de taille plus importante en Espagne et qu'une bonne part du chômage s'y concentre chez les jeunes adultes dont beaucoup vivent encore chez leurs parents. En Angleterre, les ménages comptent moins d'individus et la proportion d'enfants vivant dans des familles monoparentales est de 20%, alors qu'elle n'est que de 2,3% en Espagne. Par

conséquent, ce ne sont pas les niveaux d'ensemble du chômage qui affectent le plus les taux de pauvreté des enfants, mais *la répartition des emplois entre les différents types de ménages*.

Dans l'ensemble, les "ménages sans emploi" représentent un facteur de risque important pour les enfants des familles des nations de l'OCDE. Les chiffres de l'Union européenne, par exemple, montrent que les probabilités moyennes de vivre dans la pauvreté pour un enfant qui grandit dans une famille où aucun adulte ne travaille, sont environ quatre fois plus élevées que pour un enfant vivant dans une famille où au moins un adulte travaille.

Le tableau 7 examine un troisième facteur lié au chômage : le rapport entre les taux de pauvreté des enfants et le pourcentage de travailleurs à temps complet qui sont sous-payés (le sous-paiement est défini par le fait de gagner moins des deux tiers du salaire national moyen). Il s'en dégage une relation plus frappante encore. Cela ne saurait sans doute surprendre, dans la mesure où les deux axes témoignent de différents aspects de l'inégalité. Néanmoins, les deux évaluations sont différentes. Le taux de pauvreté des enfants est calculé en fonction des revenus des ménages alors que le pourcentage des travailleurs gagnant moins des deux tiers du salaire moyen est calculé d'après le salaire individuel. Ce qui montre que c'est donc la variation transnationale de *l'inégalité salariale* qui est liée de façon si frappante aux variations constatées dans les taux de pauvreté des enfants – en dépit du fait que beaucoup d'enfants pauvres dépendent du soutien de l'État plutôt que de salaires.

De même que pour l'analyse du facteur des familles monoparentales, la comparaison transnationale de la pauvreté des enfants et du chômage, des ménages sans emploi et des inégalités salariales au bas de l'échelle des revenus, démontre que la création d'emplois ne représente qu'une partie – une partie seulement – de l'effort à fournir afin de réduire la pauvreté des enfants. Il est même peu probable qu'une hausse importante des offres d'emplois puisse avoir

Tableau 7 Salaires peu élevés et pauvreté des enfants

Le taux de pauvreté des enfants reprend celui du tableau 1 (fixant le seuil de pauvreté à 50% du médian national).

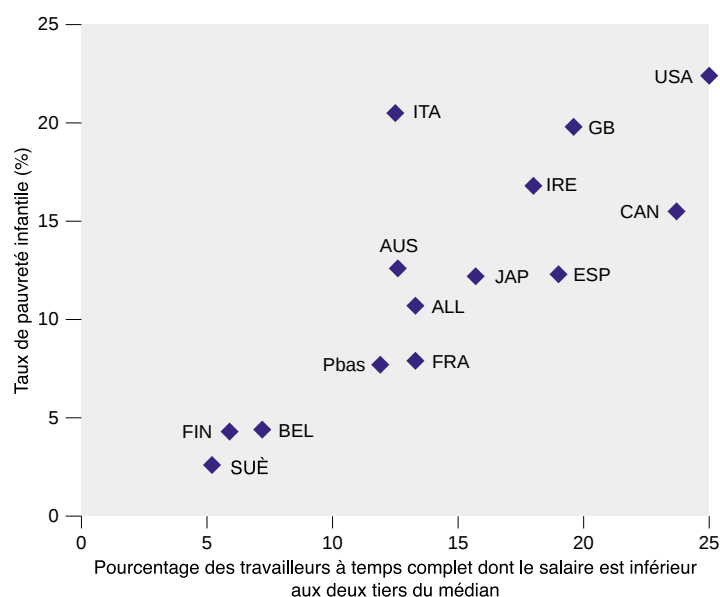
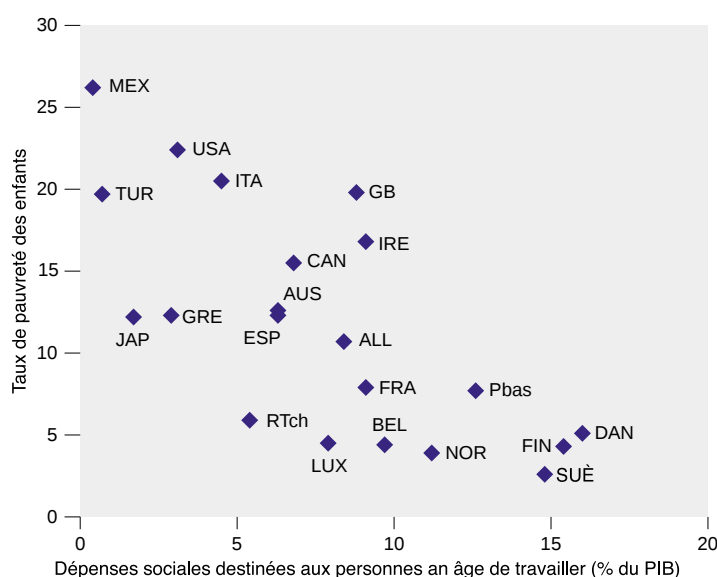


Tableau 8 Dépenses sociales et pauvreté des enfants

Les dépenses sociales représentées dans ce graphique sont celles destinées aux personnes en âge de travailler (les pensions sont donc exclues). Les dépenses pour l'éducation et la santé ne sont pas comprises. Le taux de pauvreté des enfants reprend celui du tableau 1 (fixant le seuil de pauvreté à 50% du médian national).



un impact significatif sur la pauvreté des enfants si les salaires au bas de l'échelle des revenus restent trop faibles, ou si une grande partie des enfants pauvres du pays vit dans des familles où aucun adulte ne peut occuper un emploi rémunéré. Qui plus est, si l'on ne tient pas compte de la *répartition* des nouvelles offres d'emplois, la pauvreté des enfants risque même de s'accroître. Si par exemple la majorité des nouvelles offres d'emplois est raflée par des individus appartenant à des ménages où l'un des membres gagne déjà un salaire acceptable, le revenu moyen des ménages augmentera en même temps que le taux de

pauvreté. Des études récentes ont montré qu'on peut assister à des hausses parallèles dans les ménages à deux travailleurs et dans les ménages sans travailleur, comme ce fut le cas au Royaume-Uni.

Dépenses sociales

Finalement, le niveau des aides apportées par l'État aux parents en chômage ou ayant de faibles revenus influence également le taux de pauvreté des enfants de chaque pays.

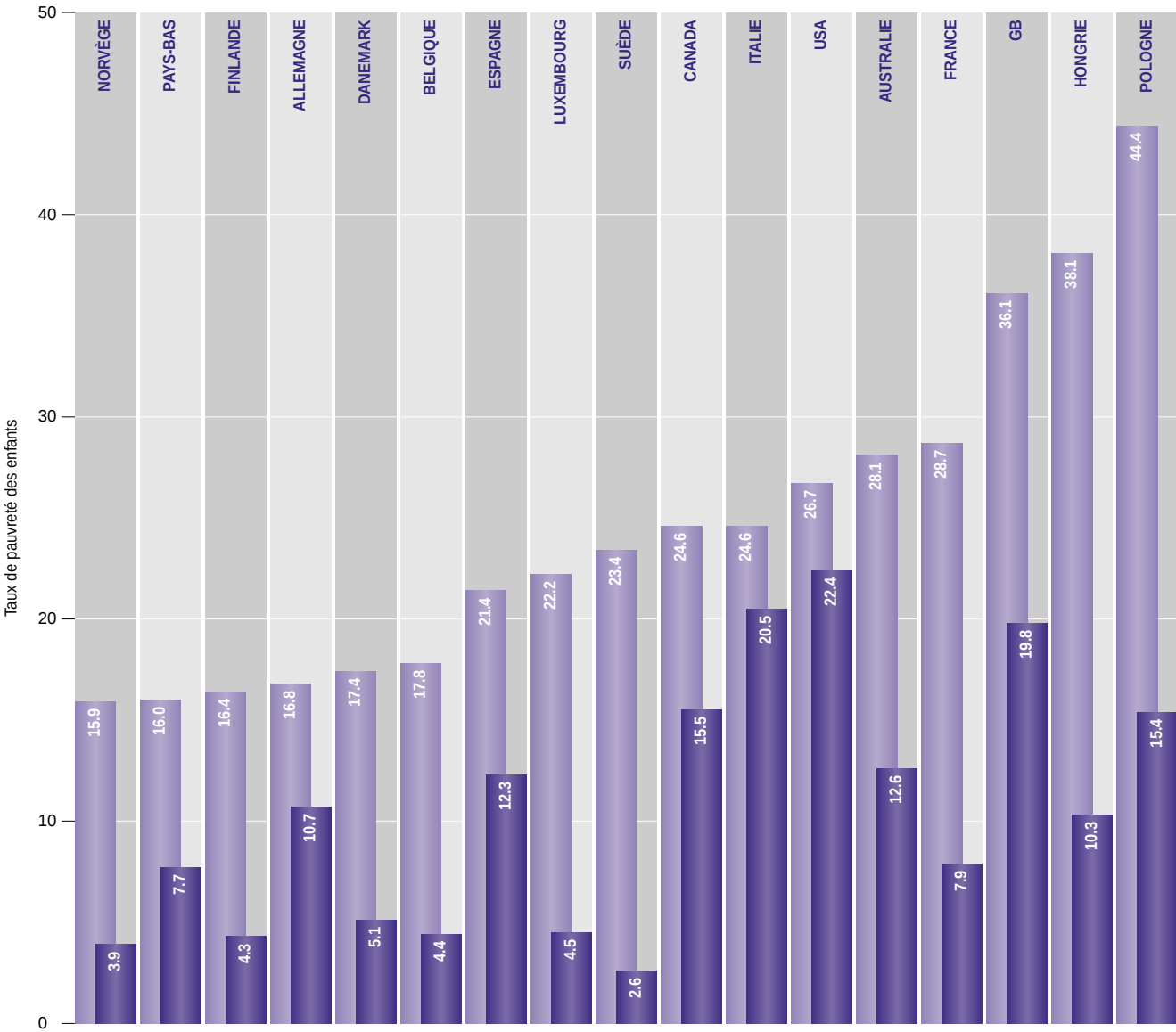
Le tableau 8 compare les taux de pauvreté des enfants à la part du revenu national consacrée aux aides au chômage, les aides et

services familiaux, les allocations d'invalidité et de maladie, les allocations d'aide au logement et autres formes d'aide sociale. (Afin d'accentuer les aspects des dépenses sociales pouvant affecter la pauvreté des enfants, le tableau n'inclut pas les données sur les dépenses de l'État consacrées aux pensions, à l'éducation et aux services de santé.)

La relation qui en découle n'est pas aussi forte que l'on aurait pu croire. Néanmoins, le tableau 8 montre très clairement que parmi les pays ayant des taux élevés de dépenses sociales, aucun ne souffre d'un

Tableau 9 L'impact des impôts et des transferts

Les barres supérieures montrent les taux de pauvreté des enfants évalués en fonction des revenus des ménages avant impôts et transferts tandis que les barres inférieures indiquent les taux après impôts et transferts. Le seuil de pauvreté est fixé dans les deux cas à 50% du médian national des revenus après impôts et transferts.



taux élevé de pauvreté des enfants. Les pays qui affichent les meilleurs résultats dans le classement de la pauvreté des enfants sont aussi ceux qu'on retrouve au sommet de l'échelle des dépenses sociales.

La surprise vient plutôt en considérant le milieu du classement. On constate que le Japon et la Grèce ont de faibles niveaux de dépenses sociales et qu'en revanche, leurs niveaux de pauvreté des enfants restent moyens, alors que le Royaume-Uni et l'Irlande, qui ont des niveaux élevés de pauvreté des enfants, sont pourtant raisonnablement généreux en matière de dépenses sociales. On voit ici encore qu'il n'existe aucun facteur unique capable d'expliquer à lui seul les taux très variables de pauvreté des enfants qui ont été observés dans les nations étudiées.

Le tableau 9 poursuit cette analyse en montrant jusqu'à quel point il est fondé de croire que l'intervention de l'État pourrait réduire les taux de pauvreté des enfants dans les 17 nations de l'OCDE dont les données sont disponibles. Pour y parvenir, on a comparé les taux réels de pauvreté des enfants aux taux que l'on devrait théoriquement constater en l'absence de ponctions fiscales et de politiques d'aides par lesquelles tous les gouvernements tentent de modérer les forces du marché. Les pays sont classés en fonction de ce dernier taux. Les valeurs du graphique restent hypothétiques dans la mesure où le comportement du marché ne devrait évidemment pas rester constant en l'absence totale de toute aide venant de l'État. Néanmoins, les différences dans les taux de pauvreté des enfants avant et après les politiques fiscales et les transferts permettent de voir jusqu'à quel point les pays mettent en œuvre des politiques destinées à protéger les plus pauvres de leurs enfants.

Les politiques fiscales et sociales en Hongrie et en Pologne, par exemple, ont réussi à réduire les "taux de marché de pauvreté des enfants" de près de 30%, ce qui renforce l'idée centrale de l'encadré 7, à savoir que la politique gouvernementale reste un facteur crucial, même à l'heure d'une transition

turbulente vers l'économie de marché, quand le raz de marée des forces macro-économiques menace de tout balayer sur son passage.

Comme l'illustre toutefois tout aussi clairement le tableau, ce n'est pas seulement dans les anciens pays communistes que les politiques fiscales et sociales ont des effets modérateurs importants. L'intervention de l'État a réduit les "taux de marché de pauvreté des enfants" de plus de 20% en Suède et en France, de près de 18% au Luxembourg et de 16% au Royaume-Uni. Dans cinq autres pays (l'Australie, la Belgique, le Danemark, la Finlande et la Norvège) la réduction a dépassé la barre des 10%. Dans deux pays seulement (l'Italie et les États-Unis), l'intervention de l'État a diminué les "taux de marché de pauvreté des enfants" de moins de 5%. Ces deux pays se retrouvent d'ailleurs aux deux derniers rangs du classement de la pauvreté des enfants (si l'on exclut le Mexique, pour lequel les informations sur les impôts et les transferts n'étaient pas disponibles).

En résumé, il est certain que les fonds de l'État destinés aux familles pauvres constituent un facteur important dans tous les pays qui ont réussi à diminuer de façon marquée les taux de pauvreté des enfants. Son importance notable a par ailleurs été confirmée dans les dernières décennies alors que la plupart des nations européennes ont connu des hausses importantes de leurs taux de chômage sans augmentation correspondante de leurs taux de pauvreté des enfants – exception faite du Royaume-Uni.

Synthèse

Le message général qui ressort de cette analyse transnationale des taux de pauvreté des enfants est clair : tous les facteurs examinés sont certes importants (familles monoparentales, les perspectives d'emploi et leur répartition, l'inégalité salariale, les transferts de l'État aux chômeurs et aux travailleurs les moins bien payés), mais aucun d'eux ne domine les autres. Si les enfants restent prisonniers de la pauvreté, ce n'est pas à cause d'un cadenas à clé unique, mais d'une serrure à combinaison qui, pour

s'ouvrir, requiert qu'on aligne une série de facteurs.

Si l'on disposait d'informations suffisamment détaillées, on pourrait analyser les niveaux de pauvreté des enfants de chaque pays de l'OCDE en fonction de chacune de ces variables principales et parvenir ainsi à mieux comprendre leur importance relative.

Le tableau 10 tente une synthèse beaucoup plus modeste. En dépit de lacunes dans les données, elle offre une vue d'ensemble des facteurs pouvant contribuer à réduire les taux de pauvreté des enfants.

La première colonne reprend le classement de la pauvreté des enfants (tableau 1) en le divisant en trois groupes : les pays à fort taux de pauvreté des enfants sont représentés en bleu foncé, les pays à taux moyen sont dans une teinte intermédiaire de bleu et les pays qui ont réussi à réduire la pauvreté des enfants aux plus bas niveaux sont en bleu pâle. Les quatre colonnes restantes évaluent chacun des pays en fonction des facteurs déjà identifiés, contribuant à déterminer les taux de pauvreté des enfants : familles monoparentales, chômage, inégalités salariales au bas de l'échelle des revenus et dépenses sociales. Dans chaque cas, le bleu foncé indique que le facteur influence à la hausse le taux de pauvreté des enfants, le bleu intermédiaire signale une contribution moyenne et le bleu pâle indique une contribution favorable. Des indicateurs précis ne sont pas disponibles pour un nombre significatif de pays parmi les 23 figurant sur la liste. Le cas échéant, aucun nombre n'est affiché et la teinte attribuée au pays indique ses performances probables telles qu'on peut les estimer à partir des autres informations disponibles. Le tableau est donc plus impressionniste que précis.

Si l'on survole les colonnes de gauche à droite, on a un aperçu des facteurs clés qui décident du rang de chaque pays dans le classement de la pauvreté des enfants. Les États-Unis, par exemple, ont une forte proportion d'enfants vivant au sein de

familles monoparentales, un fort rapport de sa population active travaillant à des salaires inférieurs aux deux tiers du revenu moyen, un faible niveau de dépenses sociales et des seuils passablement élevés de chômage. Le Royaume-Uni fait en revanche preuve d'une plus grande générosité en matière de dépenses sociales, mais compte une forte proportion d'enfants vivant dans des familles monoparentales et de ménages avec enfants où aucun adulte ne travaille. Aux antipodes, la Suède qui, elle aussi, présente une forte proportion d'enfants vivant dans des familles monoparentales, a de faibles taux de chômage, de petites inégalités salariales et un grand volume de transferts sociaux – conduisant à un faible taux de pauvreté des enfants.

Si l'on examine les colonnes de haut en bas, on a confirmation des points déjà discutés quant à l'impression d'éparpillement que donnent les facteurs individuels, et l'on obtient quelques indications sur l'importance relative de chacun de ces facteurs. On peut y constater, entre autres, la faiblesse relative du lien entre les familles monoparentales et la pauvreté des enfants: trois pays parmi les sept premiers ont un pourcentage élevé d'enfants vivant dans des familles monoparentales. Si on laisse de côté le facteur des familles monoparentales, les liens à l'intérieur du classement apparaissent de façon beaucoup plus cohérentes. Aucun pays ne parvient à se hisser parmi les trois premiers du classement si plus d'un facteur le classe "en dessous de la moyenne". Aucun pays ne tombe aux trois derniers rangs si son dossier inclut plus d'un facteur qui le classe "meilleur que la moyenne" ou plus de deux facteurs qui le classent "dans la moyenne".

Le tableau fournit une vue d'ensemble des conclusions qui ressortent des analyses transnationales de la pauvreté des enfants. Seul un progrès sur tous les fronts – réduire la pauvreté dans les familles monoparentales, réduire la proportion d'enfants vivant dans des ménages sans travail, réduire les graves inégalités salariales au bas de l'échelle des revenus et le fait

d'empêcher qu'un écart trop large ne se creuse entre les aides payées par l'État et les salaires moyens – s'avérera vraiment efficace dans la lutte contre la pauvreté des enfants.

Politique sociale et politique économique

On doit enfin tirer aussi une leçon plus générale de cette analyse des raisons pour

lesquelles les États occupent le rang qui est le leur au classement de la pauvreté des enfants.

Il est évident de ce qui précède que les niveaux de pauvreté des enfants sont déterminés par une combinaison de conditions macroéconomiques et de

Tableau 10 Pauvreté des enfants : un résumé

En bleu foncé sont représentés les pays les moins performants, en bleu intermédiaire les pays moyennement performants et en bleu clair, les plus performants. Les nombres reprennent les pourcentages précisés précédemment dans les figures correspondantes de ce *Bilan*. Lorsque aucun nombre n'est affiché, le groupe d'appartenance a été estimé.

	Taux de pauvreté infantile	Familles monoparentales	Ménages "sans travail"	Salaires peu élevés	Dépenses sociales faibles
SUÈDE	2,6	21,3	5,0	5,2	14,8
NORVÈGE	3,9	15,0			11,2
FINLANDE	4,3	11,8	11,8	5,9	15,4
BELGIQUE	4,4	8,2	11,0	7,2	9,7
LUXEMBOURG	4,5	5,8	3,8		7,9
DANEMARK	5,1	15,2			16,0
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	5,9	8,3			5,4
PAYS-BAS	7,7	7,4	9,3	11,9	12,6
FRANCE	7,9	7,7	8,8	13,3	9,1
HONGRIE	10,3	7,4	7,4		
ALLEMAGNE	10,7	9,8	8,6	13,3	8,4
JAPON	12,2			15,7	1,7
ESPAGNE	12,3	2,3	10,1	19,0	6,3
GRÈCE	12,3	3,7	4,5		2,9
AUSTRALIE	12,6	14,1	13,9	13,8	6,3
POLOGNE	15,4	5,6			
CANADA	15,5	12,2	13,4	23,7	6,8
IRLANDE	16,8	8,0	15,4	18,0	9,1
TURQUIE	19,7	0,7	3,3		0,7
GB	19,8	20,0	19,5	19,6	8,8
ITALIE	20,5	2,8	7,6	12,5	4,5
USA	22,4	16,6	11,1	25,0	3,1
MEXIQUE	26,2	4,3	3,5		0,4

Pendant combien de temps les enfants demeurent-ils dans la pauvreté ?

Plus une famille demeure dans la pauvreté, plus il lui est difficile, en puisant dans son épargne ou en s'endettant davantage, de soutenir les dépenses inhérentes à l'éventail des biens et des services indispensables au développement des enfants. Qui plus est, on peut s'attendre qu'à long terme un faible revenu familial donne naissance à un sentiment d'exclusion sociale plus tenace et qui pourrait avoir des conséquences durables.

Les calculs habituels de la pauvreté des enfants ne parlent cependant pas du temps durant lequel les enfants demeurent dans la pauvreté. Si l'on affirme qu'un enfant sur dix est actuellement pauvre, cela peut vouloir dire qu'un dixième des enfants est continuellement pauvre – et les neuf autres dixièmes jamais – ou encore que tous les enfants se retrouvent un jour ou l'autre sous le seuil de la pauvreté.

Une étude conduite par le Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF montre où se trouve la réalité entre ces deux extrêmes, et combien peut varier la situation dans plusieurs pays industrialisés. Les résultats révèlent que la pauvreté perdure pour plusieurs enfants, mais démontre aussi qu'elle en touche bien plus au cours des ans que ne pourrait le faire penser une étude ne s'occupant que de ceux qui sont actuellement pauvres.

Des enquêtes annuelles ayant étudié les mêmes familles dans six pays de l'OCDE indiquent la proportion d'enfants inclus dans le cinquième le plus pauvre de tous sur une période d'une, deux et, dans certains cas, de cinq et dix années consécutives. L'attention portée sur le cinquième le plus pauvre assure que le résultat traduisant la situation de la pauvreté sur un an, est exactement la même dans chaque pays – à savoir 20%.

Cela permet de voir combien la situation évolue de façon différente au cours des années suivantes, et indique la rapidité à laquelle les enfants, dans chaque pays, laissent la pauvreté.

Nombreux sont ceux qui restent pauvres

Les données montrent que des revenus familiaux faibles ont plutôt tendance à le rester. Dans tous les pays, près de six ou sept enfants sur dix faisant partie du cinquième le plus pauvre de la population s'y trouvent encore l'année suivante. Les 6% et 9% de tous les enfants se retrouvent dans le cinquième le plus pauvre durant cinq années consécutives. Cette continuité annuelle de l'état de pauvreté chez ces enfants est un élément fortement inquiétant.

Les États-Unis enregistrent le pire cas de figure : les enfants américains sont moins susceptibles que les autres de quitter le bas de l'échelle en ce qui a trait à la distribution des revenus – ce qui, en passant, remet en question l'idée commune de la mobilité et des perspectives aux États-Unis. Par ailleurs, aux États-Unis et en Allemagne, quelque 5% à 6% des enfants se sont trouvés

dans le cinquième le plus pauvre durant dix années consécutives.

Les enquêtes montrent, en outre, que bien plus de personnes souffrent de pauvreté lors de leur enfance que ne le montrent les estimations "instantanées" habituelles. Eu égard à la proportion des enfants qui se sont *un jour* trouvés dans le cinquième le plus pauvre de la population durant la période couverte par les études, la Hongrie vient en tête du classement – avec 43% – des quatre pays dont on possède les données pour cinq années consécutives. Cette proportion est substantiellement supérieure à celle de 33%, la plus basse de toutes, qu'on trouve aux États-Unis. (Le Royaume-Uni et l'Allemagne enregistrent respectivement des proportions de 39% et 38%). Ces cas de figure nous rappellent qu'au fil des années les politiques gouvernementales destinées aux familles pauvres aident beaucoup plus d'enfants que ce que l'on pourrait croire lorsque l'on met uniquement l'accent sur ceux qui sont pauvres à l'heure actuelle.

Source : article de B. Bradbury, S. Jenkins et J. Micklewright

La persistance de la pauvreté des enfants

	Pourcentages pour le cinquième le plus pauvre de tous les enfants			
	sur un an	sur deux ans consécutifs	sur cinq ans	sur dix ans
IRLANDE	20	13		
ESPAGNE	20	13		
HONGRIE	20	13		7
GB	20	14		6
ALLEMAGNE	20	14	6	5
USA	20	14	9	6

politiques sociales. Il est tout aussi clair que d'importants conflits potentiels s'élèvent entre les deux. Des taux d'intérêts plus élevés, par exemple, peuvent réduire la pauvreté chez les personnes âgées, lesquels ont des revenus liés à l'épargne, mais augmenter simultanément la pauvreté des familles nombreuses, pauvres et endettées. De la même façon, une augmentation des taux d'embauche peut mener à une augmentation ou à une diminution de la pauvreté relative des enfants, selon la répartition des nouvelles perspectives d'emploi. Inversement, une politique sociale peut entrer en grave conflit avec des objectifs économiques, en accordant, par exemple, l'aide sociale de telle façon que l'incitation à renoncer à l'aide sociale pour un travail s'en trouve réduite, accélérant la séparation entre les ménages à deux revenus et ceux n'en ayant aucun.

La solution des conflits a été jusqu'ici habituellement résolu en faveur de la politique économique. De façon générale, le ministère des finances établit un ensemble de lignes directrices et de cibles visant surtout la réalisation d'objectifs économiques, laissant ensuite au ministère des affaires sociales le soin de recueillir les miettes. Comme l'a relevé l'économiste A. B. Atkinson dans son ouvrage *'Macroeconomics and the Social Dimension'*, auquel se rapproche notre sujet, il est possible de comparer ce procédé à la mise en place de la politique de stabilisation macroéconomique fait par la Banque Mondiale et le FMI, et qui laisse aux "organisations des affaires sociales" internationales, telles que l'Organisation mondiale de la Santé et l'UNICEF, le soin de s'occuper des conséquences humaines et sociales.

Les injustices et les insuffisances de l'approche "les priorités économiques d'abord, les besoins sociaux ensuite" sont devenues flagrantes tant au niveau national qu'international. La politique sociale ne devrait pas passer au second plan. Il est impératif pour que les tentatives de réduction de la pauvreté portent fruits, fût-ce de façon partielle, qu'on mette en œuvre une politique intégrée.

Il y a quarante ans, aux États-Unis, les présidents Kennedy et Johnson ont relevé ce défi en combinant des programmes économiques et sociaux dans la "Guerre à la pauvreté", laquelle a contribué à réduire de moitié, en dix ans, le taux américain de pauvreté. Depuis, sous l'influence partielle d'une théorie économique en évolution, on a assisté au retour généralisé d'une "séparation des pouvoirs" dans laquelle les politiques

6

L'Europe s'engage à contrôler la pauvreté

Déclarant "inacceptable" le nombre d'individus pauvres au sein de l'Union européenne, le Conseil européen (les chefs des gouvernements des États membres de l'Union) réuni à Lisbonne en mars 2000 a appelé à des mesures décisives en vue d'éradiquer la pauvreté. Les enfants représentaient l'un des groupes spécifiques soulevant particulièrement d'inquiétude. Le Conseil a noté qu'un élément clé dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale serait de trouver un accord, d'ici la fin de l'année, sur des objectifs grâce auxquels les progrès éventuels pourraient être contrôlés.

La comparaison des performances nationales des membres de l'Union européenne, du type du présent bilan, représente un moment essentiel de ce processus. L'*European Community Household Panel* (ECHP), qui conduit un ensemble d'études sur des ménages des différents pays en utilisant une méthodologie et un questionnaire communs, fournit des ressources

inestimables dans le cadre d'une tentative de contrôle. Ces études rassemblent non seulement des informations sur les revenus mais aussi sur un éventail d'indicateurs directs de la privation subie dans les ménages. Par ailleurs, les études se penchent sur les mêmes ménages de façon suivie, permettant ainsi de suivre la persistance de la pauvreté des enfants.

Prenant un exemple de privation au sein des ménages, le tableau présente l'information du ECHP pour 12 pays membres – en 1993, un enfant du Portugal était au moins quatre fois plus susceptible de vivre dans un ménage qui déclare ne pas avoir les moyens de partir une semaine en vacances qu'un enfant des Pays-Bas.

La cueillette d'informations pertinentes ne constitue cependant qu'une partie du travail. On doit ensuite analyser les données si l'on veut en révéler les arcanes. La décision du Conseil européen de désigner les enfants comme groupe prioritaire doit nous encourager à porter

une attention particulière aux enfants dans l'analyse des données recueillies par Eurostat, le bureau des statistiques de l'Union européenne. Un rapport annuel sur le bien-être des enfants dans les États membres qui ferait la comparaison des résultats et des progrès de façon suivie serait un pas dans la bonne direction.

Enfants vivant au sein de ménages qui n'ont pas les moyens de partir une semaine en vacances

	%
PAYS-BAS	14
ALLEMAGNE	18
LUXEMBOURG	21
DANEMARK	23
BELGIQUE	27
FRANCE	34
ITALIE	36
GRÈCE	47
GB	47
ESPAGNE	52
IRLANDE	53
PORTUGAL	62

sociales et économiques se sont souvent avérées conflictuelles. On a fini par trouver de plus en plus inhumaine la politique économique tout en accusant “l’Etat-providence” de saper la compétitivité et de nuire à la croissance ainsi qu’à l’emploi.

Atkinson a proposé de revenir à un rapport plus complexe entre politique sociale et politique économique, où chacune tiendrait compte de la situation générale. Il remarque toutefois que tout “nouveau rapport” entre politique sociale et politique économique se

heurte à un problème de base, à savoir que l’on considère souvent que l’une et l’autre agissent sur des plans différents. La politique macroéconomique se préoccupe habituellement des conséquences globales sur l’inflation ou le chômage. La politique sociale, quant à elle, se soucie des conséquences sur les individus. Comme les analyses de ce *Bilan* l’ont d’ailleurs suggéré, il ne sera pas facile de les combiner. On ne peut assumer, par exemple, que l’atteinte d’un faible niveau de chômage se traduise directement par une diminution du niveau

de pauvreté des enfants; il faut aussi prendre en compte l’interaction du facteur économique des perspectives d’emploi et du facteur social de la distribution de ces perspectives entre les divers types de ménages. De la même façon, les effets des transferts sociaux peuvent être positifs ou négatifs selon la forme qu’ils empruntent (l’indemnisation de chômage, par exemple, peut faciliter la transition vers de nouvelles perspectives d’emploi, alors que la protection de l’emploi peut avoir l’effet inverse).

Les liens entre politique sociale et politique économique sont souvent complexes et les perspectives ouvertes ces dernières années ont besoin d’être associées l’une à l’autre. Or, c’est par le biais de buts communs et de moyens convergents quant à l’évaluation de l’impact combiné des deux aspects sur le bien-être humain, qu’il est possible d’espérer un meilleur résultat.

L’une des nombreuses raisons qui expliquent la prééminence ces dernières années de la politique macroéconomique est l’acceptation généralisée des visées économiques (processus qui a joué un rôle plus important encore en Europe à travers les objectifs de convergence économique servant de prélude à l’union monétaire). Cela a incité des commentateurs tels Atkinson à se demander si la mise en place d’objectifs sociaux équivalents – afin de réduire la pauvreté en particulier – n’était pas un élément essentiel au rétablissement de l’équilibre et à la fusion des politiques sociales et économiques. Il affirme que les visées sociales peuvent servir de base commune à l’évaluation des effets des politiques macroéconomiques et sociales, ainsi qu’à la résolution de leurs potentielles contradictions. Dans le cas de l’Union européenne, elles pourraient aussi contribuer à restaurer la priorité des fins sur les moyens. En effet, l’un des buts fondamentaux de l’Union européenne est “d’améliorer le niveau et la qualité de vie” (article 2 du traité) ; par contraste, la monnaie unique et la convergence macroéconomique apparaissent comme de simples moyens parmi d’autres pour atteindre ces fins.

7

Europe centrale : la question des politiques

La transition économique et sociale dans l’ancien bloc communiste d’Europe centrale et de l’Est a amené avec elle du chômage, une plus grande inégalité des salaires et des coupures dans les dépenses gouvernementales. Qu’en a-t-il été de la pauvreté des enfants ?

Trois pays de la zone ont été admis dans l’OCDE au milieu des années 1990 : la République tchèque, la Hongrie et la Pologne. Évaluée sur la même base que dans le tableau 1, la pauvreté des enfants en République tchèque et en Hongrie a augmenté d’environ 3% lors de la forte croissance ayant marqué la première moitié des années 1990. On doit toutefois noter que leurs gouvernements ont jusqu’ici été capables de maîtriser la situation en maintenant une politique de redistribution des impôts et de transferts sociaux importants.

Les gouvernements font la différence

En fait, la République tchèque se situe près du sommet du classement (tableau 1). La répartition du revenu dans l’ancienne Tchécoslovaquie, même en comparaison avec les autres pays communistes, était fort resserrée et l’effet positif de cet héritage est encore visible dans les tableaux présentant la pauvreté relative des enfants.

L’augmentation de la pauvreté en

Pologne, qui s’avère largement supérieure (autour de 7%), reflète l’accroissement plus marqué des différences de revenus dans ce pays. (Vers la fin des années 1990, la Pologne a enregistré un niveau légèrement supérieur à la moyenne de l’OCDE en ce qui a trait aux inégalités de revenus). Ces augmentations constituent le prix du passage de l’économie planifiée à l’économie de marché et elles doivent être opposées aux nombreux aspects positifs du changement de système économique et politique. La pauvreté des enfants s’est encore accrue en Pologne, mais il n’en reste pas moins que les impôts et les transferts contribuent grandement à maîtriser le taux de pauvreté (tableau 9).

Plus à l’est, la Russie représente l’exemple d’un ancien pays communiste où la politique publique n’a pu contrecarrer les effets d’une croissance extrême sur l’inégalité des revenus du travail. La pauvreté des enfants en Russie, en 1995, calculée sur la même base que dans le tableau 1, s’élève à 26%, au même niveau que le Mexique qui occupe le dernier rang au classement général.

Les gouvernements peuvent contribuer grandement à tenir en échec la pauvreté des enfants, et ce même lors de périodes économiques difficiles.

La promesse britannique

Un cinquième des enfants de Grande-Bretagne vivaient dans la pauvreté durant les années 1990 ; taux deux fois plus élevé qu'en France ou qu'aux Pays-Bas et cinq fois supérieur à ce qu'on trouve en Norvège ou en Suède (tableau 1). Qui plus est, tandis que la pauvreté des enfants est demeurée stable ou n'a que peu augmenté dans la majorité des pays industrialisés lors des vingt dernières années, elle a triplé en Grande-Bretagne.

En 1997, un gouvernement travailliste a pris le pouvoir, promettant de mettre fin à des décennies de négligence à l'égard des familles les plus démunies de Grande-Bretagne. Deux ans plus tard, le Premier ministre Blair annonçait que la "mission historique" de son gouvernement serait d'éradiquer la pauvreté des enfants d'ici 2020. Le sérieux de cette promesse est accentué par la volonté du gouvernement de voir le progrès mesuré par une large série d'indicateurs incluant les revenus absolus et relatifs, la santé, le logement, la criminalité, le statut monoparental, la grossesse chez les adolescentes et la réussite scolaire.

Action

Sous le slogan général 'Du travail pour ceux qui le peuvent, de la sécurité [sociale] pour ceux qui ne le peuvent pas', un flot d'initiatives politiques a été annoncé afin de soutenir ce nouvel engagement.

L'aide aux enfants et le soutien aux familles qui ont besoin d'assistance ont été majorés et l'incitation à travailler et à quitter l'aide sociale renforcée par un crédit d'impôts accordé aux ménages qui travaillent. Les initiatives pour l'emploi comprennent un nouveau salaire minimum qui, déjà, a haussé de 30% en moyenne le revenu d'environ deux millions d'individus, dont deux tiers sont des femmes. Des mesures à plus long terme chercheront à réduire l'abandon scolaire et les taux de grossesse des adolescentes, actuellement le plus élevé de l'Europe de l'Ouest. Une stratégie

nationale pour l'enfance vise à offrir aux enfants de trois et quatre ans des places beaucoup plus nombreuses à la crèche et une aide particulière sera dirigée vers les enfants de zéro à quatre ans provenant des zones les plus à risques quant à la pauvreté et l'exclusion sociale.

Impact

Le gouvernement affirme que les mesures qu'on met actuellement en place pourront tirer de la pauvreté 1,2 million d'enfants britanniques d'ici avril 2002. Une étude indépendante, commandée par le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, confirme cette tendance et indique que la pauvreté des enfants diminuera de près du tiers, soit de 26,3% à 17, 0%. (L'étude s'appuie pour ses calculs sur la définition du seuil de pauvreté du gouvernement britannique, laquelle diffère légèrement de celle utilisée dans le tableau 1). Un second calcul prend en compte le fait que le seuil de pauvreté est modifié à son tour par les mesures prises quant aux revenus moyens. Dans ce cas, la réduction se limite à 18,7% et le nombre de personnes concernées à un million.

En dépit d'une large amélioration générale, l'étude montre aussi que ce ne sont pas tous les pauvres qui tireront profit de cette évolution. Des coupures dans l'aide aux familles monoparentales et d'autres changements font qu'un enfant sur six faisant partie du dixième le plus pauvre de la population verra le revenu de son foyer diminuer.

Ces calculs ne prennent en compte aucune hausse du nombre d'emplois qui résulterait des mesures gouvernementales en faveur de l'emploi. L'étude de l'UNICEF avance dès lors l'hypothèse improbable, mais édifiante, d'une réussite totale : du travail (au salaire minimum) pour tous les parents aptes à travailler. Cependant, même sur cette base, la pauvreté des enfants chute d'environ du deux tiers plutôt que de disparaître. Cela tient au fait que près de la moitié des enfants pauvres de Grande-Bretagne vivent dans des

ménages où les parents sont incapables de travailler – soit à cause de la maladie, d'un handicap ou en raison d'un enfant d'âge préscolaire – et qu'un sur dix, entrant sur le marché du travail, gagnerait trop peu pour cesser d'être dans le besoin. Bon nombre d'enfants continueront à dépendre de l'aide gouvernementale qui les laisse actuellement bien en deçà du seuil de la pauvreté.

Dilemme

Une augmentation significative de cette aide, impliquant une possible hausse des impôts, constituerait une avancée ambitieuse d'un point de vue politique. La chose risque cependant de placer le gouvernement face aux profondes difficultés d'un dilemme bien connu : plus l'aide à ceux qui ne travaillent pas est élevée, moins l'incitation à abandonner l'aide sociale en faveur d'un emploi s'exerce. 'Du travail pour ceux qui le peuvent, de la sécurité [sociale] pour ceux qui ne le peuvent pas', voilà un slogan qui frappe. Il est cependant contradictoire : des aides gouvernementales de mieux en mieux ciblées peuvent représenter le meilleur moyen, en termes de coûts et d'efficacité, pour réduire la pauvreté à court terme ; mais elles menacent aussi de créer deux catégories de familles : celles qui reçoivent un important soutien financier de l'État et celles qui n'en reçoivent aucun. Ces aides menacent donc ainsi de saper le principe d'autonomie, pierre angulaire affirmée de la politique gouvernementale. C'est ainsi que cette stratégie autonomiste risque d'avoir, en pratique, le même effet qu'un emplâtre sur une jambe de bois.

Source : article de D. Piachaud et de H. Sutherland ; statistiques de source britannique.

A quoi donc la pauvreté est-elle relative ?

La pauvreté relative doit-elle être calculée par rapport à la moyenne nationale ? Ne devrait-on pas plutôt prendre comme base de comparaison le voisinage ou la ville, l'État ou la province ?

La réponse à cette question a toujours mis concrètement de l'avant le fait que les données, tout comme les politiques, sont recueillies et élaborées au niveau national. La décentralisation graduelle du pouvoir sur les programmes sociaux ainsi que la disponibilité croissante d'informations isolées commencent toutefois à éroder ces arguments.

Le classement de la pauvreté des enfants changerait-il de façon significative si l'on modifiait les bases des calculs ? Une étude récente a tenté de répondre à cette question en se penchant sur cinq pays pour lesquels des données subnationales sont disponibles : l'Australie, le Canada, l'Italie, l'Espagne et les États-Unis. Les résultats ont révélé de fortes différences.

Les États-Unis et l'Espagne suivent un modèle semblable. Dans les États ou provinces où la moyenne diffère peu de la moyenne nationale (comme en Californie et pour la commune de Valence), le changement de définition a eu respectivement peu d'effet sur le taux de pauvreté des enfants. Mais là où les revenus moyens régionaux sont beaucoup plus élevés ou encore plus bas que la moyenne nationale, le kaléidoscope de la pauvreté a connu plus de changements. Au New Jersey, l'État américain le plus riche, le taux de pauvreté des enfants a bondi de 14% à 22% après que l'on a élaboré le calcul en s'appuyant sur le revenu moyen de l'État plutôt que sur celui du pays dans son ensemble. Dans le plus pauvre des États, l'Arkansas, la pauvreté des enfants a chuté, quant à elle, de 26% à 14%. De la même façon, dans la

province espagnole la plus démunie, l'Estrémadure, le taux de pauvreté des enfants est passé de 27% à 15%.

Au Canada et en Australie, où les différences de revenus entre les régions sont moindres, l'utilisation d'un seuil de pauvreté relative propre à la province ou à l'État a eu peu d'effet. En Tasmanie, le plus pauvre des États australiens, le passage à un seuil de pauvreté régional a résulté en une baisse de seulement 1% des taux de pauvreté. Dans la province canadienne la plus riche, l'Ontario, le taux n'a que légèrement augmenté, passant de 11% à un peu plus de 14%.

L'Italie se distingue

Des cinq pays étudiés, c'est en Italie que le nouveau calcul a produit les effets les plus frappants. Le taux de pauvreté en Sicile et en Calabre a chuté de 45% à 19%. Dans le reste de l'Italie du Sud, le cas s'est révélé presque aussi spectaculaire – de 27% à 16%. Le seuil national de pauvreté révèle un taux de pauvreté quatre fois plus élevé dans le centre-sud qu'en Lombardie ; le seuil régional de pauvreté révèle une quasi absence de différence entre les deux. Autrement dit, il est possible pour une famille qui vit en Sicile ou en Calabre de tomber sous le seuil national de pauvreté alors même que sa situation n'est pas plus mauvaise que celle de la majorité des autres familles siciliennes et calabraises.

Quelle est la meilleure définition ?

On peut soutenir que le fait de passer du niveau national à un niveau régional marque une amélioration dans la mesure où l'on est plus près de la réalité de la pauvreté et parce que des informations plus pertinentes sont ainsi fournies à ceux qui élaborent les politiques dans les pays où de nombreuses décisions sont

maintenant prises au niveau régional. On peut aussi affirmer toutefois que l'évaluation de la pauvreté relative doit être fondée sur la question : "A qui les gens se comparent-ils en réalité ?" Dans un monde où les médias internationaux nivèlent les attentes et élargissent la société au sein de laquelle les gens ont l'impression de vivre, il est probable que le pays demeure le point de comparaison le plus couramment utilisé. Les enfants de l'Arkansas ou de Sicile voient les mêmes émissions télévisées que leurs congénères du New Hampshire ou de Madrid. Il est troublant de penser que les enfants de Lagos et de Delhi voient eux aussi les mêmes émissions. En théorie, les raisons pour élargir l'unité comparative de base sont aussi fortes que celles pour la restreindre.

En pratique, la situation nationale continuera probablement à servir de base la plus réaliste à la perception que les gens ont d'eux-mêmes : s'ils sont pauvres, exclus ou non. Dans un avenir prochain, elle sera aussi l'unité de base de la perception et de l'allocation des ressources pour lutter contre la pauvreté. L'évaluation régionale de la pauvreté est par là plus susceptible d'instruire les politiques régionales que de remplacer les critères nationaux de calcul de la pauvreté. Les évaluations régionales peuvent faire augmenter les taux de pauvreté dans le New Jersey et les faire décroître dans l'Arkansas, mais elles ne constituent pas un argument pour accorder davantage de ressources à l'État américain le plus riche et en concéder moins à celui le plus pauvre.

Source : article de L. Rainwater, T. Smeeding et J. Coder

Objectifs sociaux

Parmi les problèmes les plus souvent soulevés contre l'adoption d'objectifs sociaux, et en particulier ceux qui visent la réduction de la pauvreté, on compte la difficulté de s'entendre sur les définitions et les mesures d'évaluation. Il s'agit là d'une difficulté que renforce la nécessité d'établir des objectifs sociaux relativement simples et peu nombreux de manière à pouvoir obtenir l'adhésion publique et politique nécessaires. De ce point de vue, les développements récents en République d'Irlande sont riches d'enseignement. A la

suite du Sommet mondial pour le développement social des Nations Unies, le gouvernement irlandais a adopté une méthode d'évaluation officielle inédite de la pauvreté qui tient compte de la faiblesse relative du revenu et d'indicateurs directs de privation (tels l'incapacité de se nourrir ou de se chauffer convenablement). En s'appuyant sur cette définition nouvelle, la Stratégie Nationale Anti-Pauvreté a établi des objectifs précis de réduction de la pauvreté qui devraient être atteints en 2007. Ces objectifs ont obtenu les suffrages des partis politiques et des organisations

non gouvernementales, tout en ayant survécu à l'épreuve du feu qu'est un changement de gouvernement.

Les évaluations précises utilisées en République d'Irlande sont bien sûr sujettes à discussion. L'expérience montre qu'il est toutefois possible de mener un débat public sur la définition et l'évaluation de la pauvreté, de développer des objectifs en vue de la réduire en sachant obtenir l'adhésion nationale, tout en instituant, parallèlement aux visées économiques, des objectifs sociaux en guise d'indicateurs du progrès national.

10

Etats-Unis : la réforme de l'aide sociale

En 1996, des réformes majeures ont été apportées à l'aide sociale ("*welfare*"), terme utilisé aux Etats-Unis pour désigner les caisses d'allocation destinées aux familles à faibles revenus. Les réformes visaient à faciliter pour ces familles l'abandon des aides au profit d'un travail et de donner à chaque Etat plus de liberté dans les formes et les modalités d'application de leurs plans d'aide sociale.

Les aides sont maintenant limitées dans la durée et pour recevoir leur aide les parents doivent trouver un travail dans les deux ans tout au plus. Près de la moitié des Etats limitent la durée des aides à cinq ans, alors que la majorité diminue encore davantage cette période. Plus du tiers exigent comme critère d'admissibilité un travail immédiat. D'autres changements comprennent un meilleur encadrement de l'enfant si les parents sont absents, des fonds supplémentaires pour le soin à l'enfance et des modifications fiscales afin de rendre le travail financièrement plus alléchant.

Est-ce que cela fonctionne ?

Quel effet a eu la réforme de l'aide sociale sur le nombre de familles recevant de l'aide et – chose plus importante encore – quel fut l'effet sur le nombre d'enfants américains souffrant de pauvreté ? La clientèle de l'aide sociale a grandement chuté : de 5 millions de

familles bénéficiant des aides en 1996, on est passé à 2,5 millions en 1999, un niveau jamais atteint depuis les années 1960. Les estimations officielles évaluent qu'à peine un dixième de cette diminution enregistrée de 1996 à 1998 relève de l'expansion du marché du travail fruit de la croissance économique. Des études sur les familles ayant abandonné l'aide sociale indiquent que 75% à 80% des anciens bénéficiaires sont parvenus à trouver un travail rémunéré au cours des 12 premiers mois suivant l'abandon.

Et la pauvreté des enfants, qu'en est-il ? Bon nombre de parents qui trouvent du travail semblent obtenir des emplois instables et peu rémunérés. Certains autres, bien que n'apparaissant plus sur les registres de l'aide sociale, n'arrivent pas à trouver d'emploi. Abandonner l'aide sociale ne signifie donc pas forcément sortir de la pauvreté. Les conditions de vie des familles qui demeurent bénéficiaires continuent en outre de dépendre de la générosité, ou non, du programme d'aide de leur Etat.

Le taux officiel de pauvreté des enfants calculé par le Bureau américain des statistiques a régulièrement chuté d'un sommet de 22,7% en 1993, à un taux de 20,8% en 1995, pour atteindre 18,9% en 1998 (dernière année pour laquelle des données sont disponibles). La réduction a donc été faible jusqu'ici. Des calculs

retouchés faits par le Bureau américain des statistiques, révèlent une diminution de la pauvreté des enfants qui, de 1993 à 1998, fut un peu plus importante, variant de 5,4% à 6,1%.

La pauvreté des enfants demeure toujours élevée

La pauvreté des enfants est maintenant à son niveau le plus bas depuis 1980, mais elle est néanmoins plus élevée qu'à la fin des années 1960 et des années 1970. Le taux de pauvreté des enfants est près du double du taux de pauvreté général. 13,5 millions d'enfants demeurent officiellement pauvres et ceux qui vivent au sein de familles défavorisées sont bien plus nombreux que les enfants se trouvant dans des familles qui bénéficient de l'aide sociale.

Un effort renouvelé est nécessaire pour lutter contre la pauvreté des enfants aux Etats-Unis, de même qu'en ce qui concerne la promotion et l'aide à l'emploi – le cœur de la réforme de l'aide sociale. Le gouvernement fédéral a d'ailleurs admis qu'il y a un réel besoin d'offrir des services à l'enfance permettant aux parents de trouver un emploi et de le conserver. Plus de 10 millions d'enfants sont admissibles aux services à l'enfance subventionnés par le fédéral, mais seulement 1,5 million avait reçu un tel soutien en 1997.

Une campagne à mener

Le gouvernement irlandais s'est engagé en 1997 à suivre, au niveau national, un plan de dix ans de lutte contre la pauvreté. La visée générale était de réduire, d'ici 2007, de 15% à moins de 10% le nombre de gens démunis et vivant de revenus inférieurs à 60% de la moyenne du pays. En 1999, l'objectif a été révisé pour obtenir une baisse inférieure à 5% pour l'année 2004. Un comité ministériel, présidé par le Premier ministre, fut institué afin de contrôler le progrès dans la réalisation de cet objectif.

Cette place nouvelle qu'occupe en Irlande la pauvreté à l'agenda national, est le résultat d'une campagne menée durant dix ans par des groupes de lutte contre la pauvreté, par des organisations communautaires et de volontaires, par des chercheurs, par des syndicats et des politiciens.

Hugh Frazer, directeur de l'agence Combat Poverty d'Irlande, énonce en 8 points la leçon à tirer de cette décennie de campagne –

Faire passer la pauvreté de la périphérie au centre des enjeux nationaux a été un long processus ayant requis la construction et le soutien d'un consensus national. Les tâches et défis principaux ont été :

■ Définir et évaluer la pauvreté

Elaborer un nombre limité d'indicateurs à la hauteur des exigences universitaires et politiques tout en demeurant compréhensibles et conservant pour les militants, les décideurs et le public leur pouvoir de persuasion.

■ Prouver qu'il y a un problème

Etablir la mesure et les tendances de la pauvreté et en démontrer la pleine signification. Montrer que la pauvreté ne représente pas qu'un manque de revenus, mais qu'elle limite les chances et diminue les perspectives.

■ Créer une prise de conscience

Mettre le problème sur la place public

par le biais des médias et en s'adressant directement à l'opinion de ces derniers et des décideurs : politiciens, journalistes, dirigeants d'entreprises, les églises et le mouvement syndical.

■ Mettre en lumière les risques qui menacent les enfants

Montrer les liens entre la pauvreté croissante des enfants et un vaste éventail d'autres préoccupations d'ordre public telle que les problèmes de santé, la criminalité, la drogue. Faire ressortir les conséquences économiques des abandons scolaires.

■ En appeler au respect des droits de l'homme et à la justice

Dans ce contexte, les rapports ayant trait à la réalisation, par l'ONU, de la Convention sur les droits des enfants ont été utiles.

■ Débusquer les mythes

Prouver que la pauvreté n'est pas inévitable mais représente un problème structurel qui relève d'une distribution inégale des ressources et des chances. Démontrer que ceux qui vivent dans la pauvreté ne sont pas les premiers responsables de cette mauvaise distribution.

■ Construire des partenariats

Développer une coalition forte d'organisations communautaires et de volontaires – incluant des gens qui vivent dans la pauvreté. Promouvoir l'idée d'un partenariat avec le gouvernement, le secteur privé et les syndicats.

■ Démontrer la nécessité d'agir

Attirer l'attention sur le fait que le problème ne va pas disparaître simplement avec le temps et grâce à la croissance économique. Montrer que l'on peut mettre en œuvre des politiques qui s'attaquent à la pauvreté.

Source : l'article de H. Frazer.

l'ordre du jour national. Il est aussi important de souligner que cela a fourni un cadre de travail commun où l'on peut évaluer les politiques économiques et sociales à l'intérieur duquel les organisations gouvernementales et les ONG peuvent travailler à des objectifs communs.

L'encadré 11 tente de tirer les leçons de cette expérience. Il montre que le nouvel engagement de l'Irlande est le résultat d'une campagne menée depuis dix ans par des groupes de lutte contre la pauvreté, des organisations communautaires et de volontaires, des chercheurs, des syndicats, des politiciens et des membres de la communauté. Cela renforce d'autant la leçon fondamentale qui ressort de cette analyse. La réduction de la pauvreté des enfants n'est pas une tâche qui relève du seul progrès économique, non plus qu'elle ne dépend d'un coup de force unique en matière de politique sociale. Il s'agit bien plutôt d'un processus complexe qui doit avancer sur plusieurs fronts grâce à la recherche, au débat, à la consultation et à la discussion – processus qui donne une expression pratique à l'idéal, résumé de façon appropriée par un autre Irlandais, James Connolly, qui écrivait au début du siècle passé que "l'espèce humaine, en se dépensant elle-même au profit de ses enfants, assure le développement progressif de tous".

Ce *Bilan* s'ouvrait en affirmant que la pauvreté des enfants lançait un défi au monde développé, défi qui remet en jeu ses idéaux et ses capacités de surmonter quelques-uns de ses plus profonds problèmes sociaux. Il se termine en soutenant que ce défi exige la participation et l'engagement des individus et des organisations à travers l'ensemble du monde industrialisé. Peu de défis ne pourraient être plus complexes. Aucun ne saurait être toutefois plus important. C'est à la façon dont une société protège et s'occupe du développement de ses enfants que l'on prend la mesure de sa civilisation, que l'on juge de son humanité et que se dessine son avenir. ■

Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de cette approche. Mais dans un pays ayant enregistré un taux de pauvreté des enfants relativement important depuis les dernières

décennies, la mise en place d'objectifs visant à réduire la pauvreté a déjà permis d'élargir et d'approfondir le débat public ainsi que d'inscrire le problème de la pauvreté à

Sources

Les tableaux 1 à 10 reposent pour l'essentiel sur les analyses des ensembles de données concernant les ménages du *Luxembourg Income Study* (LIS). (Des informations supplémentaires du LIS et le mode d'accès aux données sont fournies sur le site :

<http://lissy.ceps.lu>). On en exceptera les taux de pauvreté (a) pour le Japon (tirés du document de travail 155, commandé par le LIS, de T. Smeeding, disponible sur le site internet du LIS) ; (b) pour la République tchèque, l'Irlande et l'Australie, respectivement fournis par B. Nolan, J. Večerník, et B. Bradbury ; (c) pour la Grèce, le Mexique et la Turquie, tirés de l'article '*Income, Inequalities and Poverty among Children and Households with Children in Selected OECD Countries: Trends and Determinants*' de H. Oxley, T.T. Dang, M. Förster et M. Pellizzari – article présenté à la Conférence du LIS en 1999 et disponible sur le site internet du LIS : <http://lissy.ceps.lu/CPConf/agnd.htm> . (La version révisée d'un certain nombre des articles présentés à cette conférence sera bientôt disponible dans un recueil publié chez The Policy Press, Bristol, sous la direction de K. Vleminckx et de T. Smeeding.)

L'article '*Child Poverty across Industrialized Nations*' de B. Bradbury et de M. Jäntti, envisage la pertinence des résultats utilisant les données du LIS eu égard à nombre d'enjeux conceptuels et statistiques ainsi que des informations supplémentaires sur le détail des calculs (utilisation dans certains cas des données d'années précédentes). Cf. *Innocenti Occasional Paper*, ESP 71, disponible sur le site internet du Centre de recherche Innocenti d'UNICEF : <http://www.unicef-icdc.org> . Les données du LIS renvoient aux revenus annuels (lesquels

peuvent impliquer des imputations si les données sont recueillies sur de plus courtes périodes, comme c'est le cas en Grande-Bretagne, par exemple) tout comme les données provenant d'autres sources (à l'exception de l'Irlande et de l'Australie, où il s'agit de données concernant le "revenu courant").

Les taux de pauvreté renvoient aux années suivantes : 1990 (Espagne), 1992 (Belgique, Danemark et Japon), 1994 (Canada, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Turquie), 1995 (Finlande, Italie, Norvège, Pologne, Suède, Grande-Bretagne), 1996 (République tchèque), 1996-7 (Australie) et 1997 (Irlande, États-Unis). Les pays de l'OCDE non inclus dans l'analyse de ce bilan sont l'Autriche, l'Islande, la République de Corée, la Nouvelle-Zélande, le Portugal et la Suisse. (En ce qui concerne l'Autriche et la Suisse, pour les années 1980, ainsi que les pays non membres de l'OCDE (Israël, la Russie et la Slovaquie) des résultats, à partir d'une base comparable, sont présentés dans l'*Innocenti Occasional Paper*, ESP 71.)

Les taux de pauvreté ont été calculés de la même façon peu importe les sources. Les individus (les ménages évalués selon la taille du ménage) ont été classés en fonction du revenu disponible total du ménage (divisé par la racine carrée de la taille du ménage afin d'inclure les différences de besoins entre les ménages). Seule fait exception la Suède où les données du LIS permettent seulement de prendre la famille nucléaire, plutôt que le concept plus large de ménage, comme unité dans l'établissement du revenu. Le seuil de pauvreté, à l'exclusion du **tableau 2**, correspond à 50% de la moyenne de cette distribution

des individus, avec les enfants (définis comme tous les individus de moins de 18 ans) qui vivent dans des ménages dont les revenus sont inférieurs au seuil considéré comme celui de la pauvreté. Les taux de pauvreté "absolue" du **tableau 2** utilisent un seuil commun de revenu, basé sur le seuil de pauvreté américain officiel de 1997 pour un ménage de deux adultes et de deux enfants. L'information a été ajustée à l'année en question en utilisant la correction du PIB de chaque pays puis elle a été convertie en monnaies locales en utilisant les taux de change correspondant à la parité du pouvoir d'achat (calculés par l'OCDE). (L'ajustement ayant trait aux différences dans les besoins des ménages utilise la racine carrée de la taille du ménage.)

Les ménages monoparentaux des **tableaux 3 et 4** sont définis de façon étroite comme les ménages ne comprenant qu'un adulte (et au moins un enfant). Pour la Suède, la part d'enfants identifiés comme vivant dans un ménage monoparental du **tableau 3** est tirée vers le haut du fait que l'unité de revenu y est la famille nucléaire et non le ménage.

Les taux de chômage du **tableau 5** renvoient aux mêmes années que les taux de pauvreté et proviennent de l'article de l'OCDE : *Quarterly Labour Force Statistics*, 1997, no 4, '*Standardised Unemployment Rates of OECD Countries*', la mise à jour de février 2000 reprend les mêmes chiffres (<http://www.oecd.org/std/lfs.htm>). Dans les cas de la Turquie et du Mexique, les estimations de l'étude sur la main-d'œuvre proviennent de l'*Employment Outlook*, 1999 (OCDE), *Statistical Annex* Table B. Les taux des ménages sans emploi du **tableau 6** renvoient à l'année 1996 et proviennent de

l'*Employment Outlook*, 1998 (OCDE), Tables 1.6 et 1.7 (enfants définis comme individus de moins de 15 ans) sauf pour la Hongrie (calculs de G. Redmond à partir de l'étude du budget des ménages de 1995) et la Turquie (le tableau est tiré de la même source que le taux de pauvreté des enfants en Turquie – voir ci-dessus). Les pourcentages des travailleurs à salaire peu élevés du **tableau 7** se rapportent habituellement au milieu des années 1990 et sont tirés de l'*Employment Outlook*, 1996 (OCDE), Table 3.2, à l'exception des données concernant l'Irlande (1987) et l'Espagne (1985) qui proviennent de *The OECD Jobs Study : Evidence and Explanations*, Part 1, Table 1.11.

Les données sur les dépenses sociales du **tableau 8** renvoient à l'année 1995 et sont prises dans la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales. Les données sur les taux du 'marché' de la pauvreté du **tableau 9** sont exemples de l'impôt sur le revenu en France, en Italie, au Luxembourg, en Espagne, en Hongrie et en Pologne.

L'avant-dernière section, 'politique sociale et politique économique, s'appuie sur l'article de fond de A. B. Atkinson '*Macroeconomics and the Social Dimension*', écrit à l'occasion du suivi donné, cinq ans après, au Sommet mondial pour le développement social de 1995 (disponible sur le site internet : <http://www.nuff.ox.ac.uk/users/atkinson>) (Voir aussi, du même auteur : '*EMU, Macroeconomics and Children*', *Innocenti Occasional Paper*, ESP 68 ; disponible sur le site internet : <http://www.unicef-icdc.org>)

Encadré 1

Paradoxe de la pauvreté

B. Nolan discute de l'évolution de la pauvreté des enfants en Irlande à la fin des années 1980 dans son article "The Evolution of Child Poverty in Ireland", qui est une contribution à la Conférence sur la pauvreté des enfants du Luxembourg Income Study de 1999. L'article est disponible à l'adresse internet suivante : <http://lissy.ceps.lu/CPConf/agnd.htm>.

Encadré 2

Le club des 5%

L'encadré 2 s'appuie sur l'article de K. Forsséen : "Child Poverty in the Nordic Countries", commandé pour le présent *Bilan* et qu'on peut se procurer dans la collection des *Departement of Social Policy Working Papers* B:22/2000 de l'Université de Turku à l'adresse internet suivante : http://www.utu.fi/yht/sospol/working_papers.html. Les taux de pauvreté des enfants du graphique sont ceux du tableau 1. L'indice de main-d'œuvre féminine est celui de 1997 et utilise les données du tableau 1.A.4 et du tableau B de l'Annexe des statistiques du document *Employment Outlook* de l'OCDE, 1999. Les chiffres sur les impôts et les contributions à l'assurance sociale calculés en pourcentage du PIB dans les pays de l'UE sont extraits de l'*Eurostat Yearbook* 98/99, p. 256. L'impact du chômage dans les années 1990 sur la répartition des revenus dans les pays scandinaves est l'objet d'étude de l'article "Unemployment Shocks and Income Distribution: How did the Nordic Countries Fare During their Crises?" de R. Aaberge, A. Björklund, M. Jäntti, P. Pedersen, N. Smith et T. Wennemo, paru dans le *Scandinavian Journal of Economics*, 2000, vol. 102, pp. 77-99.

Encadré 3

Réduire l'écart

L'encadré 3 s'appuie sur une analyse des données du Luxembourg Income Study produite par B. Bradbury et M. Jäntti. Les coûts affichés sont ceux nécessaire pour hisser tous les enfants pauvres (et autres membres de leurs familles) jusqu'à un seuil de pauvreté fixé à 50% du médian national (ils ne tiennent pas compte des ménages pauvres mais sans enfant). Les revenus négatifs ont été ramenés à zéro dans les calculs.

Encadré 4

L'argent compte-t-il ?

L'encadré 4 s'appuie sur des données extraites de F. Büchel, J. Frick, P. Krause et G. Wagner : "The Impact of Poverty on Children's School Attendance – Evidence from West Germany" et de P. Gregg et S. Machin : "Child Development and Success or Failure in the Youth Labour Market". Ces deux contributions ont été présentées lors de la Conférence sur la pauvreté des enfants organisée par le Luxembourg Income Study en 1999 et sont disponibles à l'adresse internet suivante : <http://lissy.ceps.lu/CPConf/agnd.htm>. L'étude américaine sur laquelle on s'appuie est celle de S. Mayer, *What Income Can't Buy: Family Incomes and Children's Life Chances*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1997 (voir aussi G. Duncan et J. Brooks-Gunn (éds.) : *Consequences of Growing up Poor*, Russel Sage Foundation, New York, 1997).

Encadré 5

Pendant combien de temps les enfants demeurent-ils dans la pauvreté ?

L'encadré 5 s'appuie sur l'article de B. Bradbury, S. Jenkins et J. Micklewright, "The Dynamics of Child Poverty in Industrialized Countries", *Innocenti Working Paper* 78, disponible à l'adresse internet suivante :

<http://www.unicef-icdc.org> . Les données se rapportent dans tous les cas aux revenus annuels (bruts pour le Royaume-Uni et les Etats-Unis, et nets pour les autres pays) et renvoient typiquement aux débuts des années 1990. (Cet article constitue également le chapitre d'un ouvrage à paraître sous le même titre, édité par Bradbury, Jenkins et Micklewright, et qui verra le jour en 2001 chez Cambridge University Press.)

Encadré 6

L'Europe s'engage à contrôler la pauvreté

Les conclusions du Conseil de l'Europe de mars 2000 sont disponibles à l'adresse internet suivante :

<http://ue.eu.int/newsroom/main.cfm?LANG=1> . Les tableaux se trouvant dans l'encadré utilisent les données se rapportant à 1993 de la première ronde du European Community Household Panel (ECHP) présentées dans J. Ditch, H. Barnes, J. Bradshaw et M. Kilkey, *Developments in National Family Policies in 1996*, The European Observatory on National Family Policies, European Commission, Bruxelles, 1998. On trouve régulièrement des analyses des données de l'ECHP dans le périodique de l'Eurostat : *Statistics in Focus: Population and Social Conditions*, publié plusieurs fois par année. L'évaluation de la pauvreté dans l'UE, y compris l'idée d'un seuil de pauvreté commun à l'UE, fait l'objet de l'ouvrage de A.B. Atkinson, *Poverty in Europe*, Blackwell Publishers, Oxford, 1998. Les tendances constatées dans nombre d'indicateurs du bien-être de l'enfance dans l'UE sont analysées dans l'étude du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF rédigée par J. Micklewright et K. Stewart, *The Welfare of Europe's Children: Are EU Member States Converging?*, publiée par The Policy Press, Bristol, 2000 (les résultats sont résumés dans un article du *Economic Journal*, 1999, pp. F692-F714) et dans l'article "Child Well-Being in the EU – and Enlargement to the East" des mêmes auteurs, *Innocenti Working Paper* 75, disponible à l'adresse internet suivante : <http://unicef-icdc.org>.

Encadré 7

Europe centrale : la question des politiques

L'encadré 7 s'appuie sur des calculs de la pauvreté des enfants en Europe centrale produits pour les années précédentes de la même façon que ceux du tableau 1. Les changements décrits se rapportent aux périodes suivantes : de 1992 à 1996 pour la République tchèque (pour 1992, le chiffre de 3%, ainsi que celui de 1996 proviennent de J. Večerník du Centre tchèque d'études statistiques), de 1991 à 1994 pour la Hongrie (le taux était de 7,4% en 1991) et de 1992 à 1995 pour la Pologne (le taux était de 8,4% en 1992). (Les chiffres des années précédentes ont été calculés, pour la Hongrie et la Pologne, à partir de la base de données du Luxembourg Income Study.) Les chiffres pour la Russie ont également été calculés de la même façon et sont fournis par Bradbury et Jäntti dans *Innocenti Occasional Paper* ESP 71 (cet article présente une estimation différente pour la Pologne de 1992 que celle qui a été produite à partir d'une version précédente des données du LIS pour cette même année). Les informations sur les changements survenus dans les inégalités de revenus et de salaires en Europe centrale et en Russie ainsi que l'impact des politiques gouvernementales font l'objet d'une analyse dans "Income Distribution, Economic Systems and Transition" de L. Flemming et J. Micklewright, *Innocenti Occasional Paper* ESP 70, disponible à l'adresse internet suivante : <http://www.unicef-icdc.org> (On trouvera diverses informations sur les changements survenus dans bien d'autres aspects du bien-être de l'enfance pendant la période de transition dans le *Regional Monitoring Report* du projet MONEE, également disponible à l'adresse internet <http://www.unicef-icdc.org>).

Encadré 8

La promesse britannique

L'encadré 8 s'appuie sur l'article "How Effective is the British Government's Attempt to Reduce Child Poverty?" de D. Piachaud et H. Sutherland, commandé pour le présent *Bilan*, et disponible sous le titre *Innocenti Working Paper* 77 à l'adresse internet suivante : <http://www.unicef-icdc.org>. Les résultats contenus dans cet article ont été mis à jour pour tenir compte de calculs produits après le budget de mars 2000 du gouvernement du Royaume-Uni – voir sur ce point le site Web de l'unité de microsimulations de l'Université de Cambridge à l'adresse suivante : <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/mu/microsim.htm>. Les indicateurs utilisés par le gouvernement pour mesurer les progrès accomplis en matière de pauvreté et d'exclusion sociale sont décrits à l'adresse internet suivante : <http://www.dss.gov.uk/hq/pubs/poverty/sum/sumf.htm>. On trouvera l'allocation du Premier ministre Blair dans laquelle il déclare les intentions du gouvernement de mettre un terme à la pauvreté des enfants ainsi que des articles de divers auteurs sur différentes questions liées à cet objectif dans l'ouvrage de R. Walker (éd.) : *Ending Child Poverty*, The Policy Press, Bristol, 1999.

Encadré 9

A quoi donc la pauvreté est-elle relative ?

L'encadré 9 s'appuie sur l'article de L. Rainwater, T. Smeeding et J. Coder : "Poverty Across States, Nations, and Continents", qui est une contribution à la Conférence sur la pauvreté des enfants organisée par le LIS en 1999 et qu'on trouvera à l'adresse internet suivante : <http://lissy.ceps.lu/CPConf/agnd.htm>. Pour les Etats-Unis, on peut trouver au niveau du gouvernement une gamme d'indicateurs sur la pauvreté et la privation infantiles qui ne s'appuient pas exclusivement sur les revenus monétaires. Par exemple, le Bureau américain des statistiques publie des chiffres pour évaluer les variations entre ses Etats quant à la proportion d'enfants qui vivent dans des familles à faibles revenus et n'ayant pas d'assurance maladie (<http://www.census.gov/hhes/hlthins/lowinckid.html>). Voir également la base de données en ligne Kids Count de la Fondation Annie E. Casey (<http://www.aecf.org/kidscount>) et le site Child Trends (<http://www.childtrends.org>).

Encadré 10

Etats-Unis : la réforme de l'aide sociale

L'encadré 10 s'appuie sur le *Second Annual Report to Congress* du plan d'Aide provisoire pour les familles dans le besoin (TANF) du Département américain de la Santé et des Services sociaux d'août 1999 (disponible à l'adresse internet suivante : <http://www.acf.gov/programs/opre/director.htm>) ainsi que sur les statistiques du Département concernant le TANF (<http://www.acf.dhhs.gov/news/tables.htm>). On trouvera des évaluations indépendantes de différents aspects de la réforme de l'aide sociale sur divers site Web tels que <http://jcpr.org>, <http://researchforum.org> et <http://www.urban.org> (notamment le projet "Assessing the New Federalism"). Les chiffres du Bureau américain des statistiques sur la pauvreté infantile pour les années 1990 calculés en fonction de la définition officielle proviennent de <http://www.census.gov/hhes/poverty/histpov/hstpov3.html> alors que ceux calculés en fonction de diverses définitions expérimentales formulées après la révision par l'Académie nationale des sciences du seuil officiel de la pauvreté au milieu des années 1990 proviennent de l'article "Experimental Poverty Measures: 1998" (Tableau E) de K. Short, J. Iceland et T. Garner, disponible à l'adresse internet suivante : <http://www.census.gov/hhes/poverty/povmeas/exppov/exppov.html>. La pauvreté des enfants s'élevait en 1998 selon ces évaluations expérimentales de 19,0% à 20,4% alors que le taux officiel indique une valeur de 18,9%. (Voir <http://jcpr.org/conferences/policy98.html> pour une discussion de l'interprétation des statistiques sur la pauvreté à la lumière de la réforme de l'aide sociale.)

Encadré 11

Une campagne à mener

La Stratégie nationale irlandaise de lutte contre la pauvreté est décrite à l'adresse internet suivante : <http://www.cpa.ie> et fait l'objet d'une analyse de B. Nolan dans son article "Targeting Poverty: Lessons from Ireland on Setting a National Poverty Target", *New Economy*, 1999, vol. 6, pp. 44-49. L'utilisation d'évaluations de la privation pour compléter celles des revenus monétaires est analysée dans l'ouvrage de B. Nolan et C. Whelan : *Resources, Deprivation and Poverty*, Oxford University Press, Oxford, 1996. L'article dont se sert H. Frazer, "The Use of Social Indicators to Influence Policy in Ireland", a été présenté au congrès de Kiawah en 1998 de la "Jerusalem Initiative", un projet transnational consacré aux évaluations du bien-être de l'enfance dans les pays riches (voir A. Ben-Arieh et H. Wintersberger (éds.), *Monitoring and Measuring the State of Children: Beyond Survival*, Eurosocial Reports 62, European Center, Vienne, 1997).

Remerciements

Cette publication fut rédigée et produite par Peter Adamson, John Micklewright et Anna Wright du Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF avec, en partie, la collaboration d'autres personnes (aucune d'entre elles n'est responsable de l'usage fait de leurs contributions). Ainsi, en particulier Bruce Bradbury (Social Policy Research Center, University of New South Wales, Sydney) et Markus Jäntti (Department of Economics and Statistics, Åbo Akademi University, Turku) se sont chargés de toutes les analyses des données du commentaire (Tableaux 1 à 10). Participant à cet ouvrage Brian Nolan (Economic and Social Research Institute, Dublin) et Jiri Večerník (Institute of Sociology, Academy of Sciences, Prague) ont gentiment fourni les données relatives à la pauvreté des enfants dans leurs pays. Katja Forssén (Department of Social Policy, University of Turku), David Piachaud (Department of Social Policy, London School of Economics) et Holly Sutherland (Microsimulation Unit, Department of Applied Economics, University of Cambridge) ont rédigé les articles d'où furent extraites les informations des encadrés 2 et 8 respectivement.

Des commentaires, de l'information et de l'aide sous d'autres formes furent fournis par Larry Aber (National Center for Child in Poverty, Columbia University), Tony Atkinson (Nuffield College, Oxford), Jonathan Bradshaw (Department of Social Policy, University of York), Felix Büchel (Max Planck Institute, Berlin), Hugué Frazer (Combat Poverty Agency, Dublin), Tim Smeeding (Center for Policy Research, Syracuse University) et Koen Vleminckx (Département de Sociologie, Université de Louvain). Le support administratif du Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF fut assuré par Cinzia Iusco Bruschi.

Le prochain *Bilan Innocenti* présentera un nouveau classement et des analyses se rapportant aux Blessures survenant durant l'enfance – les causes principales de mortalité et d'hospitalisation des enfants dans les pays riches.

Couverture et projet graphique : Miller, Craig and Cocking Limited
Imprimé par : Arti Grafiche Ticci, Siena

Bilan Innocenti, No. 1

Tableau de classement de la pauvreté des enfants parmi les nations riches

Les données originales et les analyses présentées dans ce premier *Bilan Innocenti* contiennent les estimations les plus complètes jusqu'à présent concernant la pauvreté des enfants dans le monde industrialisé.