

Conseil

Emploi

Revenus

Cohésion
sociale

Les Enfants Pauvres En France

Rapport n° 4

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale est composé de :

Président

Jacques **DELORS**

Membres :

Paul **CHAMPSAUR**

Président de l'Autorité de Régulation des Télécommunications

Xavier **EMMANUELLI**

Président du Samu Social International

Jean-Marc **ESPALIOUX**

Président du Directoire du Groupe Accor

Marie-Thérèse **JOIN-LAMBERT**

Inspectrice générale honoraire des Affaires sociales

Jean **LAPEYRE**

Conseiller social auprès de l'ambassade de France en Italie

Jeanne-Marie **PARLY**

Conseillère d'Etat

Le conseil est assisté par :

Rapporteur général

Michel Dollé

Rapporteurs

Olivier Bontout, Cécile Brousse, Christine Bruniaux, Denis Clerc, Véronique Delarue, Bénédicte Galtier et Laurence Rioux

Documentalistes

Patricia Routier et Marie-Christine Thomas

Secrétaires

Michèle Fataccioli et Françoise Leveleux

© La **documentation** Française. Paris 2004

ISBN : 2-11-005551-0

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale

113, rue de Grenelle 75007 Paris

Tél. : 01 53 85 15 00

E-mail : cerc@cerc.gouv.fr

www.cerc.gouv.fr

SOMMAIRE

Synthèse	- Lutter contre la pauvreté des enfants	5
Chapitre I	- La pauvreté des enfants : un champ peu exploré	23
Chapitre II	- Pauvreté, structures familiales et transferts	39
Chapitre III	- Pauvreté des enfants et emploi des parents	61
Chapitre IV	- Conditions de vie des enfants pauvres	79
Chapitre V	- Pauvreté, école, devenir scolaire	93
Chapitre VI	- La pauvreté monétaire : les enseignements d'une comparaison européenne	117
Bibliographie		145
Glossaire		151

Pour élaborer ce rapport, le Cerc s'est appuyé sur un groupe de travail réunissant des membres de l'Insee, de l'Ined, du Cgp, de la Drees, de la Dep, de la Cnaf et des universitaires qui a organisé, en mars 2003, un colloque sur « Les enfants pauvres en France ». Les services de l'Insee, de la Drees, de la Cnaf ont, par ailleurs, réalisé des travaux statistiques complémentaires aux communications présentées à ce colloque.

Le Cerc a bénéficié des remarques et commentaires de Mmes M.T. Espinasse (Observatoire national de la pauvreté), N. Legendre (Insee), F. Maurel (Insee), F. Oeuvarard (Dep), S. Ponthieux (Insee), F. Rosenwald (Dep), N. Roth (Drees) et de MM. C. Afsa (Insee), M. Castellan (CR Ile-de-France), J. Damon (Cnaf), Ph. Laffon (Dp), A. Jacquot (Insee), J.M. Hourriez (Insee), M. Glaude (Insee), P. Ralle (Insee), C. Rizk (Insee).

*

* *

Le Conseil a approuvé le présent rapport le 21 janvier 2004

Jusqu'à présent en France, la pauvreté des enfants n'a pas fait l'objet d'un examen attentif. L'observation, au travers de la statistique publique, est loin d'être systématique et les résultats sont très dispersés. L'analyse des causes ou des conséquences des situations de pauvreté des enfants est encore plus lacunaire. Enfin, l'objectif de réduction de la pauvreté des enfants n'est guère présent à l'agenda politique.

Serait-ce que la pauvreté touche très peu les enfants dans notre pays ? À l'évidence non, puisque le taux de pauvreté¹ des enfants est, en France, plus élevé que le taux de pauvreté de l'ensemble de la population. Il est, par ailleurs, dans la moyenne communautaire. Mais on est loin de la situation des pays scandinaves qui concilient un faible taux de pauvreté dans l'ensemble de la population et un taux de pauvreté des enfants encore plus faible.

Or, la question de la pauvreté des enfants devrait être considérée comme particulièrement importante pour deux ensembles de raisons.

La plupart des courants de philosophie politique s'accordent pour dire qu'en matière de justice sociale, il est du devoir de la société de compenser ou de corriger les inégalités subies, à tout le moins, par les personnes qui ne portent aucune responsabilité dans la situation qu'elles connaissent. Ceci s'applique aux enfants plus qu'à toute autre personne.

La seconde raison tient aux conséquences de la pauvreté éprouvée dans l'enfance sur les devenir à l'âge adulte. Si le thème est encore peu étudié en France, un nombre impressionnant de travaux étrangers souligne que la pauvreté éprouvée dans l'enfance accroît les risques de la connaître à l'âge adulte. Il s'agit bien d'une augmentation des risques et non, heureusement, d'un déterminisme absolu, mais elle est suffisamment significative pour justifier sa prise en considération dans les politiques publiques.

Un exemple : sortir de l'école à 17 ans, sans diplôme, est, nul n'en disconvient, un lourd handicap pour trouver une insertion professionnelle durable et de qualité. Dans l'ensemble du pays, chaque année, 4 % d'une classe d'âge sont dans ce cas. Mais près d'un tiers de ces jeunes, 30 %, se trouvent dans le dixième des ménages ayant le plus faible niveau de vie. Ce qui signifie que, dans ce dixième, la probabilité de sortir de l'école à 17 ans sans diplôme est trois fois plus forte que dans l'ensemble de la population. La moitié des jeunes sortis de l'école à 17 ans sans diplôme vit dans le cinquième des ménages les plus pauvres. L'objectif républicain de l'égalité des chances n'est manifestement pas atteint. De plus, l'incapacité à résoudre l'échec scolaire va d'autant plus peser, à terme, sur l'efficacité économique de l'ensemble de la société, que celle-ci s'oriente vers une « économie de la connaissance ».

Le Conseil, dans ses précédents rapports, a déjà souligné le double risque que génère l'échec scolaire : facteur d'inégalité des revenus et facteur d'inefficacité économique globale. En soulignant ici qu'il se concentre sur les enfants pauvres, le Conseil met l'accent sur la dynamique de reproduction des inégalités, d'une génération à l'autre.

(1) Proportion des enfants qui vivent dans des familles où le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté.

Ainsi, l'objectif de justice sociale rejoint l'objectif d'efficacité pour souligner l'importance de la lutte contre la pauvreté des enfants dans ses conséquences sur leur devenir.

Si les pouvoirs publics, comme la société dans son ensemble, décidaient de mettre à leur agenda la réduction de la pauvreté des enfants, il faudrait répondre à trois questions :

- *Que savons-nous des situations d'enfance pauvre dans la société française contemporaine et de leurs conséquences sur le devenir de ces enfants ?*
- *Quelles orientations donner aux politiques publiques ?*
- *Quelles sont les améliorations de l'observation et de l'analyse à engager rapidement ?*

C'est à partir de ces trois questions que s'organise la synthèse de ce rapport dont les chapitres suivants détaillent les éléments.

LE CONSTAT

« Des personnes vivent dans des situations de pauvreté si leur revenu et leurs ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont à ce point insuffisantes qu'elles les empêchent d'avoir des conditions de vie considérées comme acceptables dans le pays membre où ils vivent. » Cette définition, donnée par le Conseil européen en 1984, souligne tout d'abord que la pauvreté est un phénomène relatif : on est pauvre au sein d'une société donnée. Elle met en évidence aussi que la pauvreté est un phénomène ayant à voir avec l'exclusion : la pauvreté peut couper ceux qui en souffrent du reste de la société, en les empêchant d'accéder aux normes de consommation, en engendrant un phénomène de « honte », en les incitant à demeurer dans un « entre-soi » aux effets démobilisateurs. À cette définition il faudrait ajouter, s'agissant des enfants, que l'insuffisance des ressources à leur disposition peut les empêcher d'espérer atteindre, à l'âge adulte, les conditions de vie qui seront acceptables dans la société où ils vivront plus tard : la pauvreté des enfants doit aussi être analysée dans ses effets dynamiques.

Diverses facettes de la pauvreté des enfants

On peut mesurer la pauvreté des enfants² de bien des manières : faiblesse des revenus familiaux (on parlera alors de « pauvreté monétaire »), conditions de vie dégradées, handicaps sanitaires, échec scolaire lié à la situation familiale ou aux conditions matérielles de travail, illettrisme, pauvreté du réseau de relations sociales, etc. Mais, dans tous les cas, ces situations ne sont pas rares en France.

Lorsque la grande pauvreté conduit ceux qui la subissent à vivre sans domicile, dans des habitations précaires, etc., ils échappent à l'observation statistique courante et donc à la plupart des analyses qui seront développées ici.

(2) La limite d'âge retenue de manière privilégiée dans ce rapport est « moins de 18 ans ».

Or, ce sont justement dans ces situations « marginales » que l'on trouve les cas de pauvreté les plus extrêmes, entraînant pour les enfants les conséquences les plus durables (en termes de santé ou d'accès à l'enseignement). Ceci étant, il convient de souligner que ces situations omises sont nettement moins fréquentes que celles décrites ici et qu'elles relèvent probablement de politiques de prise en charge plus intensives et fort différentes (même si, ici comme en tout domaine du social, il n'existe pas de frontière étanche).

Revenus

Environ un million d'enfants de moins de 18 ans, soit près de 8 % de l'ensemble, vivaient en 1999 en dessous du seuil de pauvreté monétaire³ de 560 euros. Parmi eux, 0,7 million d'enfants vivaient dans des familles dont le niveau de vie était compris entre 450 euros⁴ et le seuil de 560 euros (chapitre II). Avec le seuil de pauvreté retenu par les statisticiens européens (60 % du niveau de vie médian) soit, pour 1999, 670 euros, ce sont près de deux millions d'enfants de moins de 18 ans qui seraient concernés (près de 16 % de l'ensemble des moins de 18 ans). Ceci souligne l'assez forte concentration des situations de pauvreté (1,7 million d'enfants dont le niveau de vie était compris entre 450 et 670 euros mensuels).

Pour illustrer les revenus correspondants au seuil de pauvreté de 560 euros en 1999, on peut d'abord essayer d'estimer sa valeur en 2003 ; compte tenu de l'évolution moyenne des revenus, on obtient environ 650 euros. A ce seuil correspond, par exemple, un revenu disponible mensuel après impôt de 1 170 euros pour un couple avec un enfant de moins de 14 ans ou de 1 365 euros pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans.

Une autre façon d'approcher la question des enfants en situation de pauvreté est de s'intéresser aux familles percevant des minima sociaux, notamment le RMI (revenu minimum d'insertion) et l'API (allocation parent isolé).

Bien que le dispositif du RMI concerne le plus souvent des isolés ou des couples sans enfants (environ 60 % des allocataires), il concerne néanmoins un nombre important de familles, parmi lesquelles on dénombre plus de 600 000 enfants de moins de 18 ans.

Quant à l'allocation de « parent isolé », les familles monoparentales qui la perçoivent comptent environ 295 000 enfants de moins de 18 ans. Dans ce cas, les familles concernées ont des revenus légèrement supérieurs au seuil de pauvreté (dans sa définition française, mais ils sont inférieurs au seuil dans sa définition européenne).

Au total, il convient de souligner la précarité des ressources familiales de ces familles monoparentales, ainsi que la proportion élevée de familles qui, au sortir de cette allocation (versée jusqu'à ce que le dernier enfant ait plus de trois ans), deviennent allocataires du RMI, faute de trouver un emploi suffisamment rémunérateur.

(3) Ce seuil est calculé en évaluant le niveau de vie des ménages (leur revenu disponible après impôt direct divisé par la taille du ménage en unités de consommation (chapitre I) mesuré dans les enquêtes « Revenus fiscaux », Insee-DGI. Le seuil de pauvreté retenu ici est égal à 50 % du niveau de vie médian, soit le niveau de vie tel que la moitié des ménages a un niveau de vie plus élevé et la moitié a un niveau de vie moins élevé.

(4) En utilisant un seuil de pauvreté plus « profonde », situé à 40 % du revenu médian, soit 450 euros, on recense moins de 300 000 enfants (taux de pauvreté de 2,2 %).

Persistence de la pauvreté

La persistance de situations de pauvreté monétaire sur plusieurs années a des conséquences particulièrement graves : elle conduit à une dégradation des conditions de vie par épuisement progressif des possibilités d'épargne antérieure, par impossibilité de renouvellement des biens d'équipement, par accumulation progressive de dettes. Souvent, en outre, elle est la marque d'un éloignement du marché du travail ou de l'impossibilité de sortir de la précarité de l'emploi. De plus, nombre d'études étrangères l'ont mis en évidence, la pauvreté persistante renforce beaucoup le risque d'un impact négatif renforcé sur le devenir des enfants, surtout si elle est éprouvée durant leurs premières années.

Peu de sources et d'études sont disponibles pour évaluer l'importance, en France, de la pauvreté persistante. Selon une étude (Zoyem, 2002) utilisant le panel européen de ménages et le seuil de pauvreté de 60 % du niveau de vie médian, quatre enfants pauvres sur dix connaissaient, au milieu des années quatre-vingt-dix en France, une pauvreté d'au moins trois ans consécutifs.

Une autre source permettant d'approcher la persistance de la pauvreté est constituée par le fichier des allocataires du RMI tenu par la Cnaf. Elle confirme l'importance du phénomène de persistance : la moitié environ des enfants de familles percevant le RMI est (fin 2002) dans cette situation depuis au moins trois ans⁵.

Conditions de vie

La pauvreté monétaire n'implique pas toujours une « pauvreté en conditions de vie » mesurée au travers du cumul des privations, notamment si le manque de ressources est de courte durée. Le chapitre IV examine divers aspects des conditions de vie des enfants pauvres. Certaines ont un impact important sur le devenir des enfants.

C'est le cas des conditions de logement surtout en cas de surpeuplement. Au surplus, le risque de concentration spatiale dans des quartiers peu valorisés risquent de pénaliser les enfants dans leur acquisition de capital scolaire et aussi de relations sociales à cause d'un environnement peu porteur et peu actif.

Lorsque les familles pauvres sont locataires du parc de logement privé, le surpeuplement est plus grave, les conditions de confort plus dégradées et l'effort financier plus lourd, que lorsqu'elles sont locataires du parc de logement social.

Le Conseil n'a pu, dans le cadre de ce rapport, approfondir suffisamment les questions posées en termes de politiques du logement. L'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale développe ce sujet dans son prochain rapport.

(5) La dernière inscription de l'allocataire date de plus de trois ans mais il a pu y avoir d'autres épisodes antérieurs de RMI.

Échec scolaire

Facteur particulièrement lourd de difficultés futures, l'échec scolaire touche particulièrement les enfants des familles à bas revenu. Cette situation est enregistrée dès l'entrée à l'école⁶. Elle tend à s'aggraver au cours de la scolarité. Ainsi, le retard scolaire à l'entrée en sixième est très nettement concentré sur les enfants à bas niveaux de vie ; il en est de même, à l'âge de 15 ans, pour le retard scolaire de deux ans et plus. Les écarts de résultats scolaires se creusent encore après la fin de la scolarité obligatoire. À 17 ans, 18 % des enfants du premier décile ont arrêté leurs études (dont 12 % sans aucun diplôme) contre 1 % en moyenne pour les trois déciles les plus favorisés. Cependant, ces résultats ne proviennent pas d'un « pur effet de revenus ». En effet, certains facteurs, qui ont une influence sur les trajectoires et les résultats scolaires, comme le niveau de formation des parents (et notamment des mères), ont aussi une influence sur le revenu de ceux-ci. La lutte contre l'échec scolaire des enfants de familles défavorisées doit donc aussi passer par des actions plus ciblées.

Pauvreté des enfants en France et en Europe

La pauvreté des enfants est, en France, un peu moins fréquente que dans l'ensemble des pays de l'Union européenne⁷. La situation est en effet plus favorable que, par exemple, en Italie, au Portugal, en Allemagne, en Irlande ou au Royaume-Uni. Mais on est loin de la situation des pays scandinaves qui concilient un faible taux de pauvreté dans l'ensemble de la population et un taux de pauvreté des enfants plus faible encore. Analyser ces performances relatives et les politiques poursuivies de réduction de la pauvreté permet de mieux cerner la nature des problèmes spécifiques à la France.

La pauvreté est mesurée de manière relative : être pauvre, c'est disposer d'un niveau de vie éloigné du niveau de vie médian.

Trois facteurs peuvent, séparément ou en se combinant, provoquer cet éloignement : une forte dispersion des salaires dans la moitié basse des rémunérations⁸, une faible durée d'emploi rémunéré⁹ (inactivité ou chômage, temps partiel, etc.), un faible niveau de redistribution au travers des prélèvements sociaux et des transferts.

Lorsque des enfants sont présents dans le ménage, il convient donc de s'interroger sur les deux derniers points :

- L'organisation du travail et l'organisation sociale conduisent-elles à rendre plus difficile aux parents de tout jeunes enfants ou d'enfants scolarisés, l'exercice simultané d'un emploi et de la responsabilité de les élever ?

(6) Les mesures ne sont, malheureusement, disponibles, à l'entrée en primaire, qu'en fonction des catégories socioprofessionnelles des parents.

(7) Les seuils de pauvreté sont, dans chaque pays, définis en proportion du niveau de vie médian propre au pays.

(8) En cela, rappelons-le, l'analyse de la pauvreté, même relative, n'est pas une analyse de l'ensemble des inégalités : elle ne tient pas compte de la distribution des revenus dans la moitié la plus riche de la population.

(9) Dans la mesure où la configuration la plus fréquente en matière d'emploi dans les couples est devenue l'exercice d'un emploi à temps plein par chacun des membres, toute configuration où l'emploi n'est pas « saturé », c'est-à-dire deux temps pleins permanents pour un couple, qu'il ait ou non des enfants, ou un temps plein permanent pour les isolés, avec enfants ou non, rapproche de la situation de pauvreté, notamment pour les personnes ayant des niveaux de qualification et de salaires faibles.

- Les transferts liés à la présence d'enfants prennent-ils suffisamment en charge le « coût de l'enfant » et ceci est-il très dépendant de la situation d'emploi des parents ?

Les comparaisons internationales (chapitre VI) confirment effectivement que ces différents facteurs jouent chacun leur rôle pour conduire aux situations très différentes constatées selon les pays.

Ainsi, au Royaume-Uni, le taux de pauvreté élevé en général, et l'ampleur de la pauvreté des enfants en particulier, provenaient¹⁰ d'un cumul de situations : forte dispersion des salaires, la polarisation très nette de l'emploi, c'est-à-dire le fait que les couples soient ou bien tous deux en emploi ou bien tous deux en non-emploi, importante proportion de mères isolées sans emploi, faiblesse des allocations de chômage, conduisant à des taux de remplacement faibles, prestations familiales par enfant assez modestes. Le Danemark fournit une image inversée en presque tous points : faibles inégalités salariales, taux d'emploi élevé pour les familles, notamment monoparentales, lié en partie à des services permettant la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, transferts assez importants : au total, un taux de pauvreté général très faible et encore plus dans le cas des enfants.

Comment se situe la France par rapport à ces cas extrêmes ?

Elle occupe, rappelons-le, une position moyenne en Europe pour le taux de pauvreté général, mais le taux de pauvreté des enfants y est plus élevé que le taux général. Le principal facteur semble résider dans l'insuffisante intensité d'emploi (en nombre aussi bien qu'en durée travaillée dans l'année) dans les ménages avec enfants. En effet, la dispersion salariale est assez faible en France, pour ceux qui travaillent à temps plein, du fait du rôle du Smic.

Par ailleurs, l'effet des transferts sur la réduction de la pauvreté générale est assez important, ce qui explique la forte densité observée au voisinage du seuil de pauvreté. Cependant, les transferts liés spécifiquement aux enfants ne permettent pas de réduire de manière particulière le risque de pauvreté par rapport aux transferts dont bénéficierait un ménage de même revenu d'activité.

Pauvreté et relation à l'emploi

L'insuffisance d'emploi dans les ménages est le principal facteur de la pauvreté observée en France, comme le soulignent les études sur les travailleurs pauvres. Les politiques d'aides et d'incitations à l'emploi sont ainsi à la base des politiques générales de lutte contre la pauvreté (cf. le premier rapport du Cerc, « *Accès à l'emploi et protection sociale* », février 2001). Cette insuffisance de l'emploi est particulièrement marquée pour les familles avec enfants. Ces politiques générales peuvent-elles alors suffire ou bien y a-t-il un problème spécifique de pauvreté des enfants méritant des politiques particulières ?

(10) Le gouvernement britannique a engagé, depuis 1998, une politique importante de lutte contre la pauvreté visant à réduire chacun de ces facteurs. Les statistiques les plus récentes indiquent une baisse sensible de la pauvreté des enfants, même si le taux de pauvreté reste très supérieur à la moyenne européenne.

Pour avancer des éléments de réponse à cette question, il convient d'abord d'examiner de plus près les caractéristiques des familles pauvres avec enfants.

- Comme dans le plus grand nombre de pays européens, le risque de pauvreté est particulièrement fort pour les familles monoparentales (14 % des enfants de familles monoparentales sont pauvres au seuil de 50 % du niveau de vie médian et 30 % au seuil de 60 %). Or, le niveau de formation ou la catégorie socioprofessionnelle ne semble pas très différent pour les parents isolés et pour les parents vivant en couple. Ces caractéristiques parentales ne peuvent expliquer que le risque de non-emploi et donc celui de pauvreté soient nettement plus élevés que pour les couples avec enfants.

La difficulté de trouver et de garder un emploi vient d'ailleurs. C'est, en particulier, la question de l'aide à l'exercice d'un emploi qui est posée : garde des jeunes enfants ou structures d'encadrement des enfants scolarisés.

- Dans les familles formées d'un couple et de un à trois enfants, le taux de pauvreté des enfants est relativement faible (environ 5 % au seuil de pauvreté de 50 % du niveau de vie médian), soit moins que le taux dans l'ensemble de la population. Si le risque de pauvreté est faible pour les couples avec un à trois enfants, la fréquence de ce type de familles conduit cependant à ce qu'elles rassemblent la majorité des enfants pauvres.

- Pour les familles nombreuses de quatre enfants et plus, le taux de pauvreté est nettement plus élevé : 17 % au seuil de 50 % et 33 % au seuil de 60 %. Dans ce type de familles, les caractéristiques parentales diffèrent assez sensiblement de celles des familles avec un à trois enfants. Ces écarts contribuent à expliquer le niveau élevé du sous-emploi et de la pauvreté : environ un quart des chefs de familles de quatre enfants et plus est un ressortissant d'un pays non membre de l'Union européenne, et la moitié est sans aucun diplôme.

- Si l'on s'intéresse à l'ensemble des enfants dont le chef de famille est ressortissant d'un pays non membre de l'Union européenne, on dispose d'une approche de la relation entre immigration relativement récente (n'ayant pas encore conduit à l'obtention de la nationalité française) et pauvreté des enfants.

Parmi le million d'enfants pauvres, un sur quatre appartient à une famille dont le chef de famille est un ressortissant d'un pays hors de l'Union européenne. Le taux de pauvreté des enfants, dans ces « familles immigrées hors de l'Union européenne », est sensiblement plus élevé que dans les autres.

Ce résultat n'est pas dû uniquement au fait que les parents sont souvent moins qualifiés et que les familles soient souvent plus nombreuses. Ce sur-risque de pauvreté traduit aussi des phénomènes qui ont à voir avec la discrimination sur le marché du travail : comment expliquer autrement, par exemple, que le risque de pauvreté soit six fois plus élevé pour les familles dont le chef a une formation du niveau bac mais est immigré hors Union européenne que s'il est ressortissant français ou d'un pays de l'Union¹¹ ?

(11) Pour le cas des bacs + 2, le taux de pauvreté est dix fois plus fort.

LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ DES ENFANTS

L'analyse doit sans doute aller plus loin que ces simples constatations, car elle renvoie certainement à la difficulté d'intégration dans notre société. La France, au sein de l'ensemble des pays de l'Union, est le pays où existe la plus grande différence entre le risque de pauvreté pour l'ensemble des personnes (et pas seulement des enfants) entre ressortissants de l'Union et ressortissants hors Union.

De cet examen des situations de pauvreté des familles avec enfants du fait de l'insuffisance d'emploi, il ressort trois éléments :

- L'ensemble des politiques orientées vers l'amélioration de l'emploi (accroissement de l'emploi global, réduction de la précarité, amélioration de la qualification et, au travers d'elle, de la rémunération, réduction des « trappes à inactivité », etc.) peut contribuer à réduire la pauvreté générale et celle des enfants en particulier.
- Il en est de même pour les politiques visant à une meilleure intégration de la main-d'œuvre d'origine étrangère dans la société et le marché du travail.
- De plus, apparaît la nécessité de mieux aider les familles à concilier vie professionnelle et vie familiale.

QUELLES POLITIQUES PUBLIQUES ?

Comme on l'a souligné dès l'introduction, la pauvreté éprouvée durant l'enfance (au sens large où on l'entend dans ce rapport, c'est-à-dire jusqu'à 18 ans) peut conduire, à l'âge adulte, à la pauvreté ou à l'exclusion sociale, même si la reproduction d'une génération à l'autre n'est, heureusement, pas une certitude et même si les accidents de la vie, professionnelle et personnelle, peuvent y plonger des personnes ou des catégories sociales auparavant à l'abri. Par ailleurs, les principes de justice sociale les plus couramment admis conduisent à donner un accent plus important, dans les politiques de lutte contre la pauvreté, à la réduction de la pauvreté des enfants qui en subissent les conséquences sans être en rien « responsables » de cet état de pauvreté.

Ces deux considérations conduisent à dire qu'il convient sans doute d'enrichir l'approche de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale telle qu'elle a été pratiquée jusqu'ici en France. En effet, le thème de la pauvreté des enfants, de leur risque d'exclusion actuel ou futur, n'apparaît guère de manière explicite.

Les chefs d'État européens, depuis les sommets de Lisbonne et de Nice, ont au demeurant souhaité que, dans la définition et la mise en œuvre des plans nationaux d'action contre l'exclusion, un souci particulier soit porté à l'égard de certaines populations sensibles, dont les enfants¹².

Sans aller jusqu'à des formulations extrêmes et, de ce fait, quelque peu irréalistes comme celle qu'a formulée le gouvernement britannique en 1998 « éradiquer la pauvreté des enfants en vingt ans », il serait certainement utile de définir une stratégie visant à réduire fortement le risque de pauvreté des enfants.

(12) Cet accent apparaît peu dans les deux plans nationaux de lutte (PNAI/incl) présentés successivement par la France, pour les périodes 2001-2003 et 2003-2005.

Nous avons employé à dessein le terme de « stratégie » car, comme nous l'avons souligné, la pauvreté a des origines multiples. Lutter contre la pauvreté des enfants nécessite de recourir à une assez grande variété d'instruments et de coordonner leur mise en œuvre par de nombreux acteurs, nationaux et locaux.

Cette stratégie comporterait trois dimensions :

- Elle devrait compléter les politiques générales de lutte contre la pauvreté par des actions destinées à réduire plus particulièrement le risque de pauvreté dans les familles avec enfants et à lutter contre les conséquences dommageables sur le devenir des enfants et coordonner leur mise en œuvre.
- Mais cela suppose également d'améliorer la connaissance que nous avons des processus de paupérisation et de leurs effets à long terme sur le devenir des enfants. Ce travail de connaissance pourrait s'effectuer au sein d'un programme national d'observations et de recherches faisant appel aux différentes disciplines des sciences humaines, puisque la pauvreté comporte elle-même de nombreuses dimensions.
- Cela suppose, enfin, d'évaluer périodiquement les politiques publiques qui seront mises en place, de manière à apprécier les progrès réalisés et à réformer les politiques en question en fonction des carences constatées. La tâche est d'autant plus ardue que nombre des politiques sont ou seront décentralisées.

Au stade actuel des connaissances, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale ne dispose pas de tous les éléments nécessaires pour entrer dans le détail des multiples mesures à prendre. Il doit cependant souligner quelques points forts résultant de l'état des lieux qu'il a réalisé.

Renforcer les instruments de lutte contre la pauvreté

Au vu du diagnostic formulé par le Conseil, deux grandes directions devraient structurer une stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants. Enfin, une interrogation plus générale se pose sur le profil du soutien aux familles au travers des prestations familiales.

- L'accent principal doit être mis sur l'amélioration de l'emploi : le chômage, le sous-emploi sont la cause première de la pauvreté en général et plus particulièrement de la pauvreté des enfants puisque les difficultés rencontrées par leurs parents pour concilier vie professionnelle et responsabilités parentales renforcent leur sous-emploi. Accéder à des emplois suffisamment rémunérés et de qualité (durée, stabilité) est la « voie royale » permettant d'échapper à la pauvreté et à ses conséquences.
- Mais tous les acteurs de terrain en contact des personnes pauvres ou exclues le soulignent, il est certain que cet objectif ne peut être atteint pour tous. Une stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants doit aussi chercher à améliorer la situation des enfants dans ces familles. Ceci pose la question du niveau des minima sociaux, en particulier des majorations pour enfants. Ces deux orientations doivent, de plus, ne pas se contredire l'une l'autre, ce qui, comme l'avait souligné le Conseil dès son premier rapport (« *Accès à l'emploi et protection sociale* »), nécessite de définir une gamme d'actions portant aussi sur les actions de soutien au revenu d'activité.

- Le niveau des prestations familiales liées à la présence d'enfants ne suffit pas à améliorer significativement le niveau de vie familial par rapport au risque de pauvreté. Faut-il aller vers un relèvement substantiel de celles-ci, centré sur le bas de la distribution des revenus en assurant un reprofilage du système de transferts (prestations et réductions fiscales) ?

Favoriser l'emploi

Dès son premier rapport, en effet, le Conseil s'était prononcé sur le rôle premier à donner dans la lutte contre la pauvreté, à l'amélioration des revenus tirés de l'activité en particulier par l'amélioration de l'emploi.

L'analyse qu'il vient de mener des situations de pauvreté des familles avec enfants le conforte dans cette orientation. Elle conduit le Conseil à attirer l'attention sur deux dimensions qu'il avait, jusqu'à présent, peu mises en avant :

- Il convient d'aider, de manière générale, les familles à concilier vie familiale et exercice d'un emploi. Les difficultés ne se limitent pas, en la matière, à la seule période de la petite enfance, mais couvrent de manière progressivement atténuée toute l'enfance et la pré-adolescence.
- Dans l'aide et l'accompagnement personnalisé des allocataires de minima sociaux à retrouver une plus grande autonomie par l'emploi, il serait nécessaire de tenir davantage compte de la situation familiale et de la présence d'enfants.

Conciliation vie professionnelle, vie familiale

L'objectif du « libre choix » pour le ou les parents d'exercer un emploi ou de se concentrer aux tâches d'élever les enfants durant un temps suffisant est important. Remarquons cependant que ce choix ne peut être totalement libre, et de manière durable, dans deux types de situations au moins : celles des familles monoparentales, d'une part, celles des couples où le niveau de qualification de l'un et l'autre conjoints ne permet pas d'atteindre des revenus suffisants et assez stables sans le travail des deux, d'autre part.

Il convient enfin de veiller à ce que le retour à l'emploi après une interruption pour garde d'enfant soit facilité : le libre choix doit intégrer une perspective de moyen terme.

Trois domaines d'intervention sont en cause :

Les congés de maternité, de paternité et les congés parentaux.

Les aides financières permettant de financer le recours à des modes de garde (ou d'encadrement des enfants plus âgés).

L'offre de services en ces matières.

Les congés

Un ensemble de mesures est orienté vers la possibilité pour le ou les parents de suspendre leur activité pour accueillir les jeunes enfants. Certains conduisent à ne pas rompre le contrat de travail. Il s'agit, d'une part, du congé maternité et, d'autre part, du congé paternité, qui donnent lieu à versement d'indemnités journalières et du congé parental d'éducation (un an au maximum, suivant le congé maternité), lequel ne donne lieu, en France, à aucun versement de prestations.

Une autre modalité, très différente, d'interruption d'emploi est l'allocation parentale d'éducation (APE) concernant les familles d'au moins deux enfants¹³. Le bénéfice de cette prestation rémunérée, qui permet de percevoir une allocation jusqu'à ce que l'enfant ait 3 ans, d'un montant proche du demi-Smic, n'est pas liée juridiquement au congé parental, mais les deux peuvent se combiner. Cependant, environ la moitié des mères bénéficiaires de l'APE ne sont pas, de facto, en situation de congé parental et pour elles, se pose donc, de manière problématique, la question du retour à l'emploi.

Trois remarques doivent être faites :

- L'APE aboutit à inciter surtout les femmes ayant un salaire faible à ne pas reprendre d'activité au terme de leur congé maternité. Or, c'est aussi pour elles que la difficulté de retrouver ultérieurement un emploi est la plus grande.
- La non-rémunération du congé parental, à l'inverse, est plus facilement acceptable dans les familles plus aisées.
- La nécessité d'interrompre un emploi pour une durée assez longue peut survenir au-delà du congé maternité.

D'autres pays européens ont défini des dispositifs de congés qui apparaissent à la fois plus souples et assurant un meilleur retour à l'emploi (cf. le cas du Danemark décrit au chapitre VI).

Les aides financières

Les aides financières sont destinées à réduire le coût du recours à des modes de garde extérieurs payants. Elles concernent principalement les enfants jusqu'à l'âge de 3 ans (6 ans dans une moindre mesure). Il s'agit jusqu'à présent des réductions de tarif des crèches (dont le barème dépend du revenu familial), de l'aide aux familles ayant recours à des assistantes maternelles agréées (AFEAMA), de l'aide à la garde à domicile (AGED), aides renforcées par les allègements d'impôts pour l'emploi de personnel de service.

L'examen du coût net des différents modes de garde payants, comme l'observation des caractéristiques des familles qui ont recours à chacun de ces types d'aides, montrent qu'à l'évidence il n'y a pas réellement de libre choix.

En effet, en bas de la distribution des revenus, le recours à des modes de garde payants est très rare, les familles dont le niveau de vie est proche de la médiane recourent le plus souvent aux crèches, celles dont les revenus sont supérieurs à la médiane recourent surtout à une assistante maternelle et la garde à domicile concerne essentiellement les familles parmi les 20 % les plus aisées.

La réforme qui sera mise en œuvre au début de 2004 avec la création de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) élargit les aides financières aux familles en relevant les plafonds de conditions de ressources. Cette allocation, qui se substituera aux dispositifs antérieurs, permettra désormais de couvrir approximativement le coût salarial d'une assistante maternelle si celle-ci est payée au minimum légal. On ne peut cependant en anticiper l'impact en matière de recours à des modes de garde payants pour les familles les plus modestes.

(13) Elle pourra intervenir dès le premier enfant à partir de 2004.

En effet, ces familles peuvent rarement faire appel à des modes de garde payants : au mieux, elle ne peuvent recourir qu'aux crèches ; or, la réforme ne modifie pas les coûts des crèches restant à la charge des familles et n'accroît pas assez leur solvabilité pour recourir à des assistantes maternelles.

L'offre de mode de garde

Le « libre choix » n'est pas seulement affaire de solvabilité, il dépend aussi de l'existence locale d'une offre de services et de services de qualité, près du domicile, de l'école, du lieu de travail selon les cas. Sans vouloir nécessairement chercher à l'étranger des « modèles » à imiter, analyser des expériences comme celle des pays scandinaves pourrait avoir quelque intérêt.

En sens inverse, il importe d'étudier les difficultés liées à l'insuffisance de l'offre au Royaume-Uni ou aux États-Unis.

Enfin, dans le domaine de l'analyse de l'offre quantitative et qualitative, notre capacité d'évaluation de la situation sur le terrain est très insuffisante.

Pour les jeunes enfants, soulignons l'importance du rôle que joue, en France, l'école maternelle, dès l'âge de 3 ans et parfois de 2 ans, à la fois comme lieu de socialisation et comme mode de garde. Cependant, elle ne suffit pas, à elle seule, à résoudre l'ensemble des problèmes de compatibilité des temps de travail et d'exercice du rôle parental.

Là encore, l'étude attentive de certaines expériences étrangères visant à articuler, mieux que cela n'est actuellement fait en France, école et activités d'encadrement ou de loisirs extrascolaires, devrait nous fournir matière à expérimentation.

Minima sociaux et retour à l'emploi

Il existe un autre domaine où la prise en compte de la présence d'enfants est très insuffisante, à savoir les politiques visant à faciliter le « retour à l'emploi¹⁴ » des allocataires de minima sociaux.

Tout d'abord, dans le cas du RMI, nombre de réformes des dernières années ont visé à faire en sorte que l'accès à l'emploi se traduise par un gain net de revenu disponible des allocataires, mais les réformes accomplies n'ont, jusqu'à présent, pas abordé la réduction de l'obstacle particulier, pour les familles, du coût des gardes d'enfants.

Si la famille ou le voisinage ne peuvent être mobilisés, la présence d'enfants au foyer demeure un obstacle très élevé au retour à l'emploi. Le nouveau dispositif du revenu minimum d'activité (RMA) ne le lève pas¹⁵.

De manière plus générale d'ailleurs, dans les parcours d'insertion et les aides destinées à faciliter le retour à l'emploi, une attention plus grande devrait être accordée à la prise en charge (modalités et financements) d'enfants jeunes.

(14) Rappelons que beaucoup de bénéficiaires du RMI sont en emploi : le problème pour eux n'est donc pas forcément l'accès à l'emploi, mais la difficulté à accéder à des emplois assez stables et rémunérateurs leur donnant l'autonomie financière.

(15) La question de la conciliation entre insertion professionnelle et responsabilités familiales n'est pas abordée dans le projet de loi portant décentralisation du RMI et création du revenu minimum d'activité (RMA).

En second lieu, une réflexion devrait être menée sur l'allocation de parent isolé. Dans le cadre de cette allocation, et notamment de l'« API longue » pour les mères de jeunes enfants, qui peuvent la percevoir jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 3 ans, il n'existe pas de processus systématique d'aide personnalisée à rechercher un emploi à l'issue de l'allocation (formation, aide à trouver des structures de garde, traitement personnalisé des difficultés, etc.¹⁶).

Faute d'aide spécifique au retour à l'emploi, il n'est pas étonnant que nombre d'allocataires de l'API deviennent, à la fin de celle-ci, allocataires du RMI, ce qui se traduit par une baisse sensible de leurs ressources et le maintien des enfants dans des situations prolongées de pauvreté.

Renforcer l'aide aux enfants bénéficiaires de minima sociaux

Une stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants devrait aussi tenir compte du fait que certains allocataires de minima sociaux ne sauront revenir à un emploi. Pour ceux ayant des enfants, la seule amélioration de la situation matérielle de ceux-ci passe par un relèvement des aides. Mais celui-ci doit se faire en ne contredisant pas l'objectif général de favoriser le retour à l'emploi (et d'y inciter). Une augmentation des majorations pour enfant ne modifierait pas les incitations financières au retour à l'emploi pour la majorité des allocataires du RMI. Par contre, elle réduirait le gain attendu d'un retour à l'emploi pour les familles avec enfants, ce qui implique alors que les aides aux familles avec enfants disposant de revenus d'activité faibles (travailleurs pauvres) ou modestes soient également relevées.

Depuis les réformes de l'allocation logement et de la taxe d'habitation, ainsi qu'à la suite de l'instauration de la prime pour l'emploi, nombre de facteurs qui conduisaient à réduire le gain monétaire d'une reprise d'emploi pour un allocataire du RMI ont été corrigés.

Cependant, le gain monétaire reste faible dans les familles avec un seul enfant (familles monoparentales ou couples) lorsque celui-ci est âgé de plus de 3 ans. En effet, le niveau de l'allocation de RMI (hors forfait logement) est majoré pour le premier enfant ; par contre, un ménage avec un seul enfant, qui n'est pas allocataire de minima sociaux, ne bénéficie pas d'allocations familiales.

L'instauration d'une allocation familiale (sans ou sous conditions de ressources), dès le premier enfant, permettrait, d'une part, de réduire le risque de pauvreté pour ces familles et, d'autre part, de ne pas pénaliser financièrement le retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux. Le Conseil avait souligné ce point dans son premier rapport « *Accès à l'emploi et protection sociale* ».

Au-delà de ce premier aménagement, un relèvement des majorations pour enfants dans les barèmes des minima sociaux nécessiterait sans doute de relever d'autant le revenu disponible des salariés modestes.

(16) On fait allusion ici au type d'intervention mis en place systématiquement au Royaume-Uni dans le cadre d'un programme spécifique d'aide au retour à l'emploi « *New deal for lone parents* ».

Ceci pourrait se faire, à moyens budgétaires constants, en définissant un autre profil de la prime pour l'emploi et en concentrant son effet sur les travailleurs pauvres avec enfants. Le Conseil avait indiqué, lors de la création de cet instrument, qu'il concernait une zone étendue des revenus et qu'un profil plus concentré sur les ménages actifs à revenus modestes et sur les « travailleurs pauvres » aurait eu sa préférence. C'est dans cette direction, partiellement engagée dans la loi de finances pour 2003, qu'il conviendrait d'aller pour renforcer les revenus des familles actives avec enfants par familialisation de la prime qui est actuellement très largement une prime individuelle.

Accroître la redistribution par les transferts liés aux enfants ?

À niveau donné de revenu d'activité, la présence d'un enfant apporte (en 2003) à sa famille un montant de prestations (toutes allocations réunies) de l'ordre de 200 euros par mois (chapitre II), soit environ le niveau du seuil de pauvreté (650 euros) multiplié par le poids de l'enfant (s'il a moins de 14 ans) en termes d'unités de consommation (0,3 UC).

Si l'objectif de réduire le taux de pauvreté des enfants significativement en deçà du taux de pauvreté général était retenu, il serait nécessaire de relever sensiblement le niveau des prestations pour les familles à bas revenus¹⁷.

Le financement pourrait être partiellement assuré par un reprofilage du soutien global aux familles. Dans le système actuel, l'ensemble des transferts liés aux enfants est neutre en termes de redistribution des revenus en raison du poids des allocations familiales distribuées sans conditions de ressources et du jeu du quotient familial de l'impôt sur le revenu (Albouy et Roth, 2003)¹⁸.

Afin que cette majoration de prestation ait le plus de chances d'améliorer le devenir des enfants, diverses directions pourraient être explorées. Par exemple, une sensible majoration de l'allocation logement dans les familles avec enfants pourrait contribuer à réduire le taux de surpeuplement des logements dans les familles pauvres, dont on a noté l'influence négative sur les résultats scolaires.

Lutter contre les conséquences négatives de la pauvreté des enfants

Une stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants et ses conséquences devrait également s'efforcer de combattre les conséquences négatives sur le développement des enfants. Réduire la pauvreté des parents peut certes avoir des effets positifs sur le devenir des enfants, mais ceci ne peut compenser totalement les effets des facteurs qui contribuent à la pauvreté des parents mais qui agissent aussi directement sur le devenir des enfants, par exemple en matière d'échec scolaire.

(17) La limite haute de l'objectif précédent d'amélioration des revenus par celle de l'emploi dans les familles avec enfants est sans doute qu'elles ne tirent pas moins de revenus d'activité que les ménages sans enfants de mêmes caractéristiques (niveau de qualification, etc.) ; il serait déraisonnable d'espérer plus.

(18) Dans ce rapport pour le Haut conseil de la population et de la famille, les auteurs ne comprennent pas, dans les transferts liés aux enfants, les majorations pour enfants des allocations logement et des minima sociaux.

Quatre orientations apparaissent particulièrement importantes. En premier lieu, il faut souligner l'importance d'une intervention précoce : que ce soit dans le domaine de la santé, de l'école, voire de la socialisation, les processus positifs ou négatifs sont très fortement cumulatifs et pèsent sur le développement des enfants. En second lieu, l'intervention externe doit profondément respecter la responsabilité première des parents qui doivent être confortés et aidés dans leur rôle par rapport aux jeunes enfants. Elle doit progressivement, avec l'âge de l'enfant, l'aider à développer sa propre responsabilité sur son devenir. Troisièmement, il convient de souligner la continuité nécessaire de l'action, alors que les acteurs extérieurs sont souvent amenés à intervenir sur une « tranche d'âge » donnée.¹⁹ Enfin, la coordination des intervenants est essentielle.

Ces quatre règles s'appliquent à la définition et à la mise en œuvre de toutes les politiques concernant les enfants ; elles doivent être particulièrement respectées, nous semble-t-il, dans le cas des enfants de familles défavorisées.

Dans trois domaines particuliers au moins, le Conseil estime qu'il convient de développer des interventions compensatrices particulières qu'il conviendrait de préciser.

- Le premier concerne la lutte contre l'échec scolaire. Divers dispositifs sont actuellement à l'œuvre ou expérimentés dans ce domaine : les zones d'éducation prioritaires (ZEP) et, beaucoup plus récemment, le dédoublement des cours préparatoires. Il faut mentionner également les réseaux d'aide et de soutien aux enfants en difficultés (RASED).

Au-delà de ces dispositions assez générales, dont l'efficacité est parfois plus faible que les espoirs qu'elles ont suscités, il faut peut-être changer d'échelle en concentrant un effort très intensif et très précoce (dès le CP) sur les élèves repérés en difficulté²⁰, effort qui serait poursuivi jusqu'à ce qu'ils puissent « rejoindre le peloton ». Dans certains cas, d'ailleurs, cet effort ne pourra se contenter d'une intervention limitée à l'enfant et à l'école, mais devra concerner l'aide aux parents et d'autres acteurs que les seuls enseignants.

Une attention particulière doit, par ailleurs, être portée aux enfants de familles immigrées : ici, la lutte contre le risque d'échec scolaire des enfants doit être coordonnée avec les politiques d'aide à l'intégration des parents, y compris au sein de l'école.

La lutte contre les discriminations à l'embauche des jeunes issus de l'immigration est également essentielle pour leur assurer que leur réussite scolaire pourra contribuer à améliorer leur avenir.

- Le second domaine concerne la santé et la prévention. Le Conseil rejoint, tout d'abord, le diagnostic porté par la Défenseure des enfants sur l'importance du rôle de la Protection maternelle et infantile puis de la médecine scolaire (chapitre IV) et sur les souhaits qu'elle formule concernant à la fois le renforcement des moyens et l'articulation de leur intervention pour le suivi des enfants en difficulté.

(19) Par exemple, la continuité du suivi des enfants entre la Protection maternelle infantile (PMI) et la médecine scolaire devrait être organisée.

(20) Quel que soit le contexte familial ou géographique.

L'existence d'une couverture complémentaire de l'assurance maladie est un facteur déterminant du recours aux soins. La création de la CMU a certainement eu une influence favorable²¹. Il conviendrait d'étudier, pour les familles avec enfants notamment, si ce dispositif permet une généralisation suffisante de la couverture complémentaire, pour les familles situées peu au-dessus du plafond de ressources.

- Enfin, se pose la question du système d'aide au logement qui devrait contribuer à recréer de la mixité sociale : le surpeuplement des logements, la concentration fréquente des enfants pauvres dans les mêmes quartiers et les mêmes écoles ont, de nombreuses études l'ont mis en évidence, des effets négatifs sur la réussite scolaire de tous les enfants de ces écoles et, bien entendu, sur l'intégration sociale de ceux dont les familles sont le plus en difficulté.

LES PROGRÈS NÉCESSAIRES DE L'OBSERVATION ET DE L'ANALYSE

Si l'information permettant de décrire, à grands traits, la situation des enfants pauvres n'est pas inexistante en France, force est de reconnaître que de nombreux progrès restent à faire pour aller plus loin dans l'observation et l'analyse et surtout pour étudier les conséquences, à terme, de la pauvreté des enfants sur leur devenir. La France est en retard, en ce domaine d'observation et d'analyse, sur nombre de pays européens (et encore plus sur les pays d'Amérique du Nord, États-Unis et Canada).

Tout d'abord, lorsque l'information existe, elle est très dispersée. Le colloque organisé par le Cerc avec l'Insee, le Commissariat du plan, la Drees et la Cnaf a permis de rassembler l'information existante et de susciter de nouvelles contributions. Mais il serait nécessaire de développer un dispositif permanent visant la diffusion de l'information et des études.

En second lieu, l'articulation entre collecte et analyse statistique, d'une part, observations et analyses sociologiques, d'autre part, est, en ce domaine comme en bien d'autres, insuffisante en France. Or, elle est indispensable pour affiner les diagnostics.

Une place à part doit être faite à l'amélioration de la connaissance des situations les plus défavorisées qui conduisent ceux qui les éprouvent à ne pas recourir aux institutions et aux actions qu'elles gèrent et donc aussi à échapper à l'observation.

De manière plus particulière, le manque d'observation longitudinale (constitution de panels ou suivi de cohortes) crée une zone d'ombre sur les conséquences, à terme, pour les enfants des situations de pauvreté subies par les familles : nous sommes très en retard dans ce domaine.

Enfin, il convient sans doute de revenir sur les questions de mesure même de la pauvreté. Diverses critiques (chapitre I) portent sur le fait que le coût de l'enfant (son poids en unités de consommation) serait sous-estimé dans les familles monoparentales et dans les familles à revenu modeste. Ceci conduirait à sous-estimer le taux de pauvreté des enfants.

(21) Peu d'évaluations sont cependant disponibles concernant l'impact sur les enfants.

Ces quatre sujets pourraient être approfondis par le Conseil national de l'information statistique (Cnis) et donner lieu à des propositions plus structurées.

Il semble dès à présent nécessaire que le Conseil, conformément à sa mission, insiste sur quatre points essentiels à ses yeux.

- La mise en œuvre d'un suivi de cohortes d'enfants dès la naissance, et le plus loin possible jusqu'à l'entrée dans la vie adulte, devrait être engagée.

La richesse de ces sources n'est plus à démontrer au vu des travaux américains ou britanniques. Divers pays viennent de s'engager sur cette voie (l'Irlande, la Nouvelle-Zélande par exemple), le système statistique français n'a pas encore entamé un effort de développement à la hauteur des besoins.

- Ensuite, compte tenu de l'importance de la carrière scolaire sur le devenir des enfants, il est nécessaire de renforcer le suivi de cohortes (depuis l'entrée à l'école) par le ministère de l'Éducation nationale. Dans les dispositifs existant actuellement, l'information sur des facteurs clés de ces parcours (situation et évolution des familles, composition, ruptures, emploi, revenus, etc.) est très insuffisante. Un effort de rapprochement des données caractérisant d'une part, les élèves et leurs parcours et, d'autre part, les familles est particulièrement nécessaire. Ceci permettrait de constituer une base d'étude longitudinale²².

Dans cette amélioration de la connaissance, un effort substantiel doit être demandé à l'Éducation nationale, tout en respectant les exigences déontologiques.

- La connaissance de la diversité locale des situations est encore très insuffisante et le recueil de l'information lacunaire.

Ceci concerne notamment les domaines du logement, des prestations d'aide sociale aux familles avec enfants, de la disponibilité de structures d'offre (et leur qualité) permettant d'améliorer la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale.

- L'amélioration de la collecte (et sa centralisation) d'informations locales sur les interventions des collectivités locales et des caisses d'allocations familiales apparaît très nécessaire.

Enfin, l'évaluation de l'impact des dispositifs publics sur les enfants des familles concernées est très insuffisante. C'est ainsi qu'il n'existe pratiquement rien en matière d'étude des enfants des familles d'allocataires de minima sociaux.

(22) Serait-il possible, par exemple, de rapprocher les données de ces panels d'élèves et, d'une part, l'échantillon démographique permanent, d'autre part, les données sur le revenu issues des déclarations fiscales ? Le dispositif de rapprochement des données des enquêtes Emploi et des déclarations fiscales, qui constitue ce qu'on appelle l'enquête Revenus fiscaux, ne permet pas un suivi longitudinal sur plus de deux ans ; d'où la proposition d'envisager un suivi longitudinal au travers de l'échantillon démographique permanent.

Ces « trous noirs » de la connaissance (ou, en tout cas, du rassemblement des données et des analyses) sont encore plus grands dès lors que ces politiques sont mises en œuvre par des acteurs décentralisés : par exemple, en matière d'aide sociale à l'enfance ou de protection maternelle et infantile. Ce problème devra être résolu en tenant compte du mouvement actuel de décentralisation²³.

CONCLUSION

*
* *

En conclusion de ses analyses, le Conseil souhaite souligner les points suivants :

- Si la pauvreté des enfants ne revêt pas une acuité aussi grande que chez certains de nos voisins, se donner l'objectif de la réduire significativement répondrait à un impératif de justice sociale et, à terme, à l'objectif républicain d'améliorer l'égalité des chances.
- Il s'agit, tous les exemples étrangers le confirment, d'un effort de longue durée nécessitant de coordonner les efforts de nombreux acteurs et de mobiliser une vaste panoplie d'instruments.
- L'effort principal doit porter sur l'amélioration de l'emploi pour les catégories les plus menacées : accès à l'emploi et à un emploi de qualité suffisante en termes de niveaux de rémunération, de stabilité et permettant de concilier l'exercice des responsabilités parentales essentielles au développement des enfants et des adolescents.
- Mais une politique mettant en premier l'emploi ne peut ignorer que certains, sans doute parmi les plus défavorisés, ne pourront atteindre cet objectif. Il est ainsi nécessaire de chercher à améliorer les revenus des familles avec enfants qui resteraient dépendantes des revenus d'assistance.
- Enfin, des politiques particulières doivent viser à compenser l'impact sur les enfants des facteurs qui contribuent à la pauvreté des parents mais agissent aussi directement sur le devenir des enfants. Ceci concerne, à tout le moins, la lutte contre l'échec scolaire et les discriminations liée aux origines.

La préparation de l'avenir est au cœur des discours publics. Or, il ne peut y avoir, tant du point de vue de la solidarité que de l'efficacité, meilleur investissement dans l'avenir que celui permettant à chaque jeune Français d'être doté des moyens de son épanouissement personnel et de sa participation active au progrès de la société.

(23) Certains pays ayant choisi de décentraliser la gestion des politiques sociales ont su éviter ce problème, c'est notamment le cas des États-Unis, dans le cadre de la réforme du Welfare de 1996. La loi transférant la gestion aux États fédérés et leur donnant une grande souplesse dans la définition précise des programmes, impose aux États une remontée détaillée d'information vers l'Administration et le Congrès fédéral, elle leur impose aussi de réaliser des évaluations selon une méthodologie spécifiée et développe également un processus d'observation et d'évaluation fédérale (Dollé, 2002).

Dans le chapitre de synthèse, le Conseil a exprimé les deux motifs justifiant qu'une réflexion spécifique et qu'une action politique soient menées prenant comme objet l'enfant pauvre : personne en situation de dépendance quasi complète des adultes, et tout d'abord de sa famille, il subit les conséquences d'une pauvreté sur laquelle il n'a pas de prise ; étant une « personne en devenir », les conséquences de sa pauvreté accroissent le risque de la connaître à l'âge adulte.

Ceci a conduit le Cerc à mettre à son programme de travail le thème du « devenir des enfants de familles défavorisées » en mobilisant un groupe de travail interinstitutionnel¹. C'est dans ce cadre qu'il a organisé, en mars 2003, un colloque² sur « les enfants pauvres en France ». Ce colloque a suscité des contributions nouvelles, notamment de statisticiens³ ainsi que la mobilisation de travaux de sociologues.

Le thème de la pauvreté des enfants n'est cependant pas nouveau. Sans remonter au XIX^{ème} siècle et les analyses sur les liens entre pauvreté et travail des enfants (Villermé), il n'a échappé, dans les années récentes, ni à la publication statistique, en témoigne la publication en 1996 de l'étude de Herpin et Olier « Pauvreté des familles, pauvreté des enfants », ni à l'examen plus global de ce qui peut constituer la pauvreté des enfants. Citons notamment le volume « Enfants pauvres, pauvres enfants » de la revue Informations sociales qui, en 1999, proposait de renverser la perspective d'analyse de la pauvreté en adoptant comme point de départ la position des enfants (Cnaf, 1999).

L'intérêt porté à l'enfant pauvre est cependant plus fréquent dans les travaux d'organisations internationales (notamment avec le centre de recherche Innocenti de l'Unicef) et dans certains pays comme les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la Belgique, etc. ; il apparaît aussi dans les objectifs des plans nationaux de lutte contre l'exclusion développés en Europe à la suite des sommets de Lisbonne et de Nice.

Pour autant, les difficultés à définir ce qu'est la pauvreté des enfants et les limites des systèmes d'information, à la décrire et à en mesurer les conséquences sont grandes. **C'est l'objet même de ce chapitre que d'essayer de préciser le champ des analyses développées dans ce rapport, les enjeux en termes de connaissance et, d'une certaine manière, de définition des politiques publiques.** Seront proposées successivement une analyse du concept même d'enfant pauvre, une discussion des mesures qui sont adoptées, une présentation critique des sources disponibles.

ENFANTS PAUVRES : QUE VISE-T-ON ?

La pauvreté

« Des personnes vivent dans des situations de pauvreté si leur revenu et leurs ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont à ce point insuffisantes qu'elles les empêchent d'avoir des conditions de vie considérées comme acceptables dans le pays membre où ils vivent. » Cette définition de la pauvreté figurant dans une décision du Conseil européen de 1984, visant à orienter les travaux statistiques communautaires, peut être un point de départ de la réflexion.

(1) Insee, Ined, CGP, Drees, Dep, Cnaf et universitaires.

(2) Les actes sont disponibles sur le site du Cerc www.cerc.gouv.fr

(3) Certaines contributions ont, depuis, donné lieu à publication à l'Insee ou à la Drees.

Elle souligne tout d'abord que **la pauvreté est un phénomène relatif** : on est pauvre au sein d'une société donnée⁴. Elle met en évidence aussi que la pauvreté est un phénomène ayant à voir avec l'exclusion : la pauvreté peut couper ceux qui en souffrent du reste de la société, en les empêchant d'accéder aux normes de consommation, en engendrant parfois un phénomène de « honte », en les incitant à demeurer dans un « entre-soi » aux effets démobilisateurs.

En second lieu, cette définition, reprenant un consensus largement partagé par les milieux de recherche comme par les acteurs de terrain, invite à ne pas limiter la pauvreté à la seule faiblesse des revenus monétaires mais à appréhender toutes les dimensions de « ressources » qui tendent à placer ceux qui en manquent dans des conditions jugées inacceptables.

Trois approches classiques de la pauvreté

Dans les travaux statistiques, on distingue, assez classiquement⁵, trois approches donnant lieu à des tentatives de mesure :

- la pauvreté monétaire, c'est-à-dire le fait de disposer d'un revenu inférieur à un seuil donné,
- la pauvreté « en conditions de vie » c'est-à-dire la privation (non due à des choix de mode de vie) d'un nombre d'éléments de consommation suffisamment répandus parmi les Français et jugés par eux comme étant des éléments de consommation, de cadre de vie ou de confort dont on doit « normalement » disposer,
- la « pauvreté subjective » renvoie à ce qu'expriment directement les personnes interrogées ayant, par exemple, le sentiment « qu'elles n'arrivent pas à joindre les deux bouts ».

Les populations concernées par chacune des différentes facettes de la pauvreté sont souvent en partie distinctes les unes des autres ; ce point est largement documenté aussi bien pour la France (Lollivier et Verger, 1997 et Ponthieux, 2003) que pour d'autres pays. S. Ponthieux, par exemple, classe les ménages d'une même enquête soit à partir de leur niveau de vie monétaire, soit selon un indicateur synthétique de conditions de vie et examine les ménages situés pour chaque critère parmi les 10 % les plus pauvres : seule environ une personne sur quatre pauvre selon un critère l'est aussi selon l'autre.

La pauvreté des enfants

Partant de là, la pauvreté des enfants est-elle de même nature que la pauvreté des adultes ? Pas du tout, car *les enfants sont des personnes en devenir : la pauvreté ne se réduit pas seulement à l'absence de ressources immédiates, elle handicape aussi leurs capacités à évoluer*, à se construire des ressources non monétaires ultérieures, comme un capital de connaissances et de savoirs, un capital culturel, un capital social, un capital santé. Cet handicap risque donc d'avoir des conséquences durables, qui pèseront toute leur vie, et tout particulièrement lors du passage à l'âge adulte, dans l'insertion professionnelle, dans la constitution d'un couple, dans la capacité à développer une personnalité autonome.

(4) Même lorsque la notion de « pauvreté absolue » est utilisée, l'examen critique de ce qui est entendu par là en montre la relativité spatiale et au cours du temps.

(5) Herpin et Verger, 1997.

Plus que toute autre personne, un enfant est pauvre non seulement lorsqu'il ne dispose pas de ressources immédiates mais lorsqu'il ne peut se constituer les ressources nécessaires pour sa vie future, notamment ce que certains appellent le capital humain⁶ (Becker, 1964).

Ceci devrait conduire à compléter les approches habituelles de la pauvreté qu'ont développées les travaux statistiques pour essayer de donner différentes mesures de la pauvreté.

Prendre le point de vue de l'enfant nécessite, en effet, de tenir compte de trois éléments :

- l'enfant est une personne
- en situation de dépendance (de sa famille, de son environnement à l'école, dans son quartier, etc.)
- et une personne en devenir.

Le thème de l'enfant pauvre devrait être examiné sous ces trois dimensions.

En ce qui concerne la première, il ne s'agit alors pas seulement de s'intéresser à la situation matérielle dans laquelle il vit mais aussi au respect de son identité et de ses droits⁷. En particulier l'analyse des situations où les droits de l'enfant ne sont pas respectés⁸ devrait faire partie du champ de cette étude de l'enfant pauvre. Ce rapport, cependant, ne l'aborde guère mais ce sujet est l'objet des travaux et rapports successifs du « Défenseur des enfants », 2001 et 2002.

C'est la seconde dimension qui est l'objet principal du rapport. En particulier, on est conduit à analyser les situations de pauvreté des familles pour rendre compte de la pauvreté des enfants, mais cette assimilation doit être discutée.

Quant à la troisième, le devenir, elle ne peut être étudiée pleinement en France tout particulièrement en raison du défaut de dispositifs de suivi longitudinal sur longue période depuis l'enfance jusqu'à l'âge adulte. Cependant, on peut s'appuyer sur le résultat d'études à l'étranger pour esquisser le contour de ce qu'il conviendrait d'analyser et pour évaluer les enjeux (encadré).

Les conséquences de la pauvreté sur le devenir scolaire, qui est un des vecteurs des conséquences de la pauvreté sur le devenir des enfants, seront notamment étudiées (chapitre V). Mais il faudrait aussi analyser les effets de la pauvreté sur la construction de la personnalité, du capital culturel et social, etc. L'illettrisme ou, d'une manière générale, le très faible niveau de formation scolaire initiale⁹ est un facteur important de la « dynamique de la pauvreté ».

(6) Gary Becker a défini l'investissement dans le capital humain comme les « activités qui influent sur le revenu monétaire et psychologique futur en augmentant les ressources dont disposent les gens », Gary Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special References to Education*, New York, Columbia University Press, 1964, p. 36.

(7) Cf. la convention internationale des droits de l'enfant signée en 1991 sous l'égide de l'ONU et ratifiée par 191 pays.

(8) La loi de lutte contre les exclusions met ainsi l'accent sur l'accès effectif aux droits.

(9) Certains travaux, d'organisations internationales notamment, retiennent directement les résultats scolaires ou cognitifs comme indicateurs, parmi d'autres, du taux de pauvreté voir Micklewright, 2003 ou Innocenti Research Centre, 2000.

Pauvreté des enfants et conséquences sur leur devenir Les principaux enseignements des études étrangères

Si la pauvreté des enfants n'a pas vraiment fait l'objet, en France jusqu'à présent, de travaux approfondis, il n'en va pas de même à l'étranger. À l'initiative de centres de recherches internationaux, d'organismes publics ou universitaires, d'associations ou de fondations désireuses de défendre les groupes en difficulté et notamment les enfants, des recherches et études approfondies sont très nombreuses et il y sera souvent fait référence dans ce rapport. On trouvera en annexe 2 une liste (sans doute partielle) de ces centres de recherche et des réseaux qu'ils ont constitués, dans lesquels la France est malheureusement peu présente.

De tous ces travaux (se reporter notamment à la revue de littérature de Bruniaux et Galtier (2003) sur les enseignements des études anglo-saxonnes) émergent plusieurs leçons importantes qui orientent, en partie, certains développements du présent rapport.

La première est que la pauvreté est un phénomène extrêmement complexe dans ses manifestations et dans ses conséquences : ceci est encore plus vrai dans le cas de la pauvreté des enfants que dans le cas (mieux documenté en France) de la pauvreté de l'ensemble de la population.

En second lieu, la pauvreté trouve le plus souvent son origine immédiate dans la faiblesse (ou dans l'absence) des revenus d'activité, qu'il s'agisse de la « pauvreté laborieuse » ou de la « pauvreté d'emploi »¹⁰ (Sweeney, 2000). Mais, si certaines conditions permettant de concilier vie professionnelle et exercice du rôle parental ne sont pas réunies, le retour à l'emploi peut conduire à détériorer la situation des enfants : ceci est un des termes importants du débat aux États-Unis sur les conséquences de la réforme du Welfare sur les enfants. Certains pays, par contre, semblent particulièrement réussir dans ce domaine, les pays scandinaves notamment (chapitre VI).

Troisièmement, les études confirment l'intuition que le fait d'éprouver la pauvreté de manière durable (pauvreté persistante) ou de connaître de fréquents épisodes de pauvreté (pauvreté récurrente) a des conséquences plus profondes sur les devenirs de long terme des enfants que des épisodes de pauvreté plus courts. Et ceci semble d'autant plus marqué que la pauvreté persistante intervient lors des premières années de l'enfance plutôt que durant l'adolescence.

Enfin, les facteurs qui contribuent à plonger certaines familles dans la pauvreté (le faible niveau de formation des parents, l'origine ethnique et les phénomènes de discrimination qui frappent certaines communautés, etc.) vont peser également de manière directe sur les devenirs des enfants. Par exemple, un faible niveau de formation des parents influe souvent de façon importante : non seulement parce qu'il est fréquemment à l'origine de revenus familiaux faibles (emplois peu qualifiés, chômage ou emplois intermittents), mais aussi parce que le soutien des parents est un élément important de la réussite scolaire des enfants. De ce fait, réduire par de seuls transferts sociaux le taux de pauvreté des parents, ne peut parvenir à réduire complètement l'inégalité des chances dont souffrent les enfants.

Au-delà ou à côté de la faiblesse des ressources financières disponibles, des éléments de « pauvreté des conditions de vie » ou de « pauvreté subjective » sont particulièrement importants, à la fois pour juger de la situation instantanée et pour le devenir, à terme, des enfants. Les conditions de logement, la santé, l'environnement local, le stress associé à l'insécurité de la position d'emploi ou au sentiment de « ne pas pouvoir joindre les deux bouts » pèsent naturellement sur les personnes quel que soit leur âge ; pour les enfants cependant, elles pèsent davantage car elles peuvent avoir un impact durable sur leur développement.

(10) Selon une expression de Sweeney (2000), « Pro-employment policies and child income poverty », St Patrick's College, Drumcondra.

**Enfants pauvres
ou enfants de
familles pauvres ?**

Quelle extension donner alors à la notion d'enfant pauvre ?

Tout d'abord, il est clair que peut être considéré comme pauvre un enfant vivant dans une famille pauvre. Un enfant est pauvre s'il dépend d'une famille pauvre, qu'il s'agisse de pauvreté monétaire ou « en conditions de vie ».

Certes, la situation des enfants peut être différente de celle de leurs parents (ou être différente au sein d'une même fratrie) en raison de comportements visant à éviter que les enfants ne souffrent trop des difficultés familiales¹¹ (ou, au contraire de comportements de « négligence »). Mais ces situations ne sont pas aisées à observer, notamment dans le cadre des données collectées par enquête¹². De plus, la distinction est peu utile si l'on veut réfléchir aux axes à mettre en œuvre dans les politiques publiques, sauf en ce qui concerne les interventions suite à un signalement (cf. les interventions de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE)).

Ceci ne suffit pas, à l'évidence, à borner le champ d'investigation. Des enfants peuvent être « sans famille » et en situation de pauvreté. L'enfant des rues n'est plus seulement rencontré dans les villes des pays pauvres (Tessier, 1999) : le préadolescent ou l'adolescent fugueur ou encore les enfants immigrants sans papiers sont aussi des « figures de la pauvreté des enfants ». Cependant, la difficulté d'observation de ces situations conduit, de fait, à ne pouvoir développer, dans ce rapport, une analyse particulière.

La préoccupation de l'enfant comme personne dans l'instant et celle de son devenir devraient conduire également à s'intéresser à des situations particulières telles que les enfants de parent emprisonné (au-delà des difficultés matérielles accrues, le mode de fonctionnement du système carcéral les prive largement des relations familiales, ce que souligne, par exemple, les rapports de la Défenseure des enfants.

De même, peuvent être considérés comme souffrant de pauvreté, les enfants que l'état des relations avec ou au sein de leur famille « met en danger » : enfants pris en charge plus ou moins durablement par l'Aide Sociale à l'Enfance (notamment les enfants retirés partiellement ou totalement du milieu familial) et par la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ). Ces enfants sont en relation de dépendance d'une situation familiale les mettant en danger (c'est du moins le jugement porté sur cette situation qui justifie l'intervention des institutions). Selon les cas, ils demeurent dans leurs familles mais font l'objet d'interventions éducatives ou bien cette situation familiale conduit à les soustraire par placement en institutions ou en familles d'accueil. Ces cas seront évoqués dans le chapitre IV mais l'information disponible est assez rare.

(11) Roudil, 2003, dans ses observations sur les jeunes de la cité de la Castellane, souligne que, spontanément ou sous la pression des enfants eux-mêmes ou la pression sociale, les jeunes disposent souvent de « conditions de vie », en matière vestimentaire ou en argent de poche pour des activités extra-scolaires, etc., plus « riches » que celles qu'on attendrait au vu des revenus et des conditions de vie de leurs familles.

(12) On pourrait cependant tenter de mesurer, dans les enquêtes sur les Budgets de famille réalisées par l'Insee, dans quelle mesure une place plus ou moins importante est faite aux enfants.

Pauvreté et grande pauvreté

Si l'on revient à la définition donnée précédemment de la pauvreté, quel est le degré d'insuffisance de ressources qui déterminerait le « seuil » de pauvreté ?

Dans le langage courant autour de la pauvreté, toute une gamme de termes existe qui traduit bien l'existence d'un continuum de situations, mais aussi, peut-être, des ruptures. On parle par exemple de bas revenus ou de conditions de vie modestes, de gêne, de misère, etc. ; d'un autre côté, on oppose parfois la grande pauvreté qui jouxterait l'exclusion à une pauvreté qui serait proche d'une modestie des revenus. Le terme de pauvreté a donc un sens qui peut différer selon les lecteurs ou les acteurs.

Par ailleurs, ces différents degrés nécessitent bien souvent des modes de prise en charge et des politiques publiques différents.

- Il est donc nécessaire à la fois de fixer les conventions retenues pour déterminer les « seuils » en deçà desquels on parlera de pauvreté mais aussi de rendre compte, autant que possible, de l'intensité de la pauvreté (voir encadré pour ce qui concerne la pauvreté monétaire).

Seuils et intensité de pauvreté monétaire

En ce qui concerne la pauvreté monétaire, le seuil privilégié dans les travaux européens est 60 % du revenu médian par unité de consommation, mais certains travaux utilisent également les seuils à 50 et 40 %. La pratique française est plutôt de retenir 50 % du revenu médian.

D'une certaine manière, plus on abaisse le seuil, plus on se concentre sur une pauvreté profonde ; l'examen des caractéristiques des personnes situées entre les différents seuils est ainsi riche d'enseignements¹³.

Une autre manière de prendre en compte cette question est de calculer un indice d'intensité de la pauvreté, par exemple en calculant l'écart entre le revenu moyen des pauvres et le seuil de pauvreté, rapporté au montant de ce seuil. D'autres indicateurs d'intensité de la pauvreté peuvent être calculés, traduisant le poids plus ou moins élevé que l'on veut donner aux situations les plus défavorisées (aversion pour la pauvreté), voir par exemple Jeandidier et alii. (2003).

Il faut cependant être bien conscient de la limite des analyses résultant de la qualité des données d'enquêtes. Ces calculs de taux de pauvreté ou d'intensité de la pauvreté sont réalisés sur la queue de la distribution des revenus et les résultats (notamment les indices d'intensité) sont plus sensibles aux erreurs de mesure.

- Par ailleurs, les situations de grande pauvreté conduisent souvent les personnes en cause à échapper au repérage dans les enquêtes ordinaires (personnes sans domicile fixe, hébergées en foyers ou logeant dans des habitations de fortune). D'une certaine manière, le dispositif d'observation statistique aborde difficilement la grande pauvreté et l'exclusion.

(13) À titre d'exemple, on peut se reporter à une étude en annexe du plan national d'action contre l'exclusion 2001-2003 de l'Espagne qui décompose l'ensemble des pauvres en quatre catégories : pauvreté extrême, moins de 15 % du revenu moyen ; pauvreté grave, entre 15 et 25 % ; pauvreté modérée, entre 25 et 35 % ; précarité, entre 35 et 50 % du revenu moyen. Cette étude met en évidence les différences importantes des caractéristiques sociodémographiques des ménages concernés selon l'intensité de la pauvreté.

De ce fait, le rapport sur la pauvreté des enfants, comme la plupart des autres travaux sur la pauvreté, ne décrit pas les situations les plus graves. Elles sont cependant nettement moins nombreuses que celles faisant partie de l'analyse présentée. Par exemple, alors que la pauvreté monétaire, mesurée dans le champ de l'enquête « Revenus fiscaux », concerne environ un million d'enfants si l'on retient le seuil de l'Insee, on estime à moins de 20 000 le nombre d'enfants sans domicile fixe.

Deux erreurs sont donc à éviter : associer au terme d'enfant pauvre (le ou les deux millions d'enfants dont les situations sont étudiées ici) les images des enfants vivant une exclusion profonde ; considérer que, puisque les pires situations ne sont pas décrites, les analyses perdent de leur intérêt.

Enfants jusqu'à quel âge ?

Jusqu'à quel âge doit-on considérer qu'une personne est un enfant ? Les réponses apportées dans le droit, dans les enquêtes et dans les études sont variables.

Ainsi, la majorité civique est fixée à 18 ans, mais la majorité pénale est inférieure. Par contre, un jeune est considéré comme dépendant de sa famille jusqu'à l'âge de 25 ans pour le droit d'accès au RMI¹⁴ (comme pour le rattachement fiscal s'il poursuit des études) mais les allocations familiales fixent la limite d'âge à 20 ans¹⁵.

De son côté, la statistique publique (par exemple l'enquête Emploi ou l'enquête Revenus fiscaux) considère comme « enfant » dans un ménage¹⁶ tout individu, quel que soit son âge, ayant un lien de filiation avec le chef de ménage (la personne de référence) ou son conjoint : filiation naturelle, par adoption, mariage (gendre, beau-fils, etc.), y compris les enfants en tutelle. Ainsi, un tiers des ménages classés familles monoparentales n'ont pas d'enfants de moins de 18 ans.

Cette diversité dans les définitions traduit une réalité d'autant plus complexe que, actuellement, les étapes du « passage à l'âge adulte » (entrée dans l'emploi, décohabitation, mise en couple éventuelle, etc.) se déroulent dans un calendrier plus tardif et plus brouillé que jadis.

Pour l'essentiel, on entendra dans ce rapport par enfant les jeunes de moins de 18 ans (mais certaines études utilisées considèrent les jeunes de moins de 16 ans) mais on s'efforcera de distinguer certains résultats en fonction de l'âge. Il est nécessaire, en effet, de distinguer le jeune enfant de l'adolescent ou du préadolescent ; ils n'ont ni les mêmes besoins ni les mêmes modes de vie et la pauvreté peut les affecter de manière différente ; mais, là aussi, les frontières restent conventionnelles. Par ailleurs, la pauvreté a, selon des études menées dans divers pays étrangers, un impact d'autant plus fort qu'elle est éprouvée tôt.

(14) Sauf s'il est chargé de famille.

(15) Sous condition que le jeune gagne moins de 55 % du Smic.

(16) En rappelant qu'un ménage est constitué de l'ensemble des personnes qui vivent dans un même logement.

MESURES DE LA PAUVRETÉ

Diverses approches

Si la pauvreté a plusieurs dimensions, si, de plus, les populations éprouvant tel ou tel aspect de la pauvreté sont partiellement disjointes, quelle stratégie de mesure ou d'observation doit-on adopter ?

Faut-il un indicateur synthétisant les différentes dimensions de la pauvreté ?

On peut, par exemple, mettre le projecteur sur ceux qui souffrent simultanément de ces différents aspects de la pauvreté : c'est la démarche suivie par le gouvernement irlandais dans son programme de réduction de la pauvreté se donnant un objectif de réduire significativement la « pauvreté consistante » (*consistently poor*)¹⁷ : ceci conduit à retenir un champ assez restreint (Cerc, 2002). On pourrait, à l'inverse, considérer comme pauvre toute personne qui éprouve l'une ou l'autre forme de pauvreté ; ceci conduirait à une définition extensive de la pauvreté. En fait, l'état des sources permet difficilement de tels raffinements et l'on est souvent conduit à juxtaposer les analyses selon l'une ou l'autre dimension.

A ces questions classiques s'ajoutent celles qui résultent de l'analyse du cas spécifique des enfants.

Des mesures spécifiques de la pauvreté des enfants ?

De fait, l'optique est différente selon qu'on considère les adultes ou les enfants. Les adultes en situation de pauvreté souffrent de ne pas « être comme tout le monde », et ce monde comprend tous les adultes, qu'ils aient ou non des enfants. En revanche, les enfants pauvres sont confrontés tous les jours à l'école, dans leur quartier, à la télévision, à d'autres enfants. La distance sociale qu'ils constatent tient au fait qu'ils n'ont pas accès, ou difficilement, aux vêtements, aux jeux, aux loisirs des enfants dont les parents disposent de plus de ressources ; elle est moins liée au niveau de vie ou aux habitudes de consommation de l'ensemble des adultes. Aussi, si l'on étudie les conséquences de la pauvreté des enfants sur leur devenir et si l'on mesure la pauvreté relativement à une situation médiane, pourrait-il être plus adéquat de définir le seuil de pauvreté monétaire par rapport au niveau de vie médian des seuls enfants (en ne retenant donc que la population des ménages avec enfants) ? Cependant, pour ce qui concerne la pauvreté monétaire, il ne semble pas que ce changement de référence apporte des différences notables : le seuil de pauvreté monétaire est, en France, légèrement abaissé, ce qui conduit à un nombre un peu inférieur d'enfants pauvres. Mais les caractéristiques des enfants comme de leur famille ne sont guères différentes (chapitre II). Aussi cette référence aux seules familles avec enfants ne sera pas utilisée dans le rapport.

Pour ce qui concerne les éléments des conditions de vie, une attention particulière pourrait être donnée à certains éléments qui concernent plus particulièrement les enfants, soit immédiatement, soit du fait de leur impact sur le devenir de ceux-ci. Le surpeuplement du logement pèse (chapitre V) sur les possibilités de réussite scolaire (sans doute plus que d'autres éléments du confort du logement repris dans les éléments retenus pour déterminer, de manière générale, la pauvreté en conditions de vie des ménages) ; il en est sans doute de même de la possibilité de partir en vacances.

(17) Pour une présentation de cette notion et de son usage par le gouvernement irlandais, voir Cerc « *Estimer l'évolution récente de la pauvreté* », septembre 2002.

De plus, des éléments particuliers mériteraient d'être introduits dans les indicateurs de « pauvreté en conditions de vie » des enfants¹⁸ : par exemple, la disponibilité d'un temps suffisant des adultes pour exercer, de manière différente selon les âges, leurs fonctions parentales ou encore, la difficulté d'accéder à des moyens de garde de qualité pour les jeunes enfants ou à des équipements et structures de loisirs pour les adolescents.

Il pourrait être nécessaire qu'un ensemble d'études s'attache à définir des indicateurs particuliers de « pauvreté en conditions de vie » pour les enfants, indicateurs permettant de recenser les situations où un certain nombre de privations valables pour l'ensemble de la population et d'autres spécifiques à la situation des enfants se cumulent.

Enfin, il conviendrait de prendre en compte, pour les enfants en particulier, la pauvreté en capital scolaire au travers de l'illettrisme, du retard, de l'exclusion scolaire ou de l'abandon précoce des études (chapitre V).

Définir des indicateurs de pauvreté adaptés à l'analyse de la situation des enfants et, si possible, adapter notre système d'information statistique pour nourrir ces indicateurs, pourrait faire utilement l'objet d'une réflexion¹⁹ dans le cadre du Conseil national de l'information statistique (Cnis).

Pauvreté monétaire et coût de l'enfant

L'importance donnée dans ce rapport à la pauvreté monétaire, pour les raisons que l'on développera plus loin, conduit à préciser et à discuter certaines des conventions de calcul. On entend tout d'abord par niveau de vie (monétaire) d'un ménage, son revenu disponible (après impôt direct), divisé par la taille du ménage mesurée en « unités de consommation » (encadré).

Taille des ménages et unités de consommation

Tenir compte de la taille permet de rendre comparables les ressources monétaires des ménages de compositions diverses. Cette taille n'est pas égale au nombre des membres car il faut tenir compte des économies d'échelle dans les besoins de consommation : par exemple en matière de logement (un ménage n'a besoin que d'une cuisine, quelle que soit sa taille), de biens durables, etc. Chaque membre du ménage se voit attribuer un poids en « unité de consommation ». Dans l'échelle utilisée présentement par l'Insee, le premier adulte compte pour un, le second compte pour 0,5, les enfants comptent pour 0,3 s'ils ont moins de 14 ans et 0,5 au-delà. Par exemple, un couple avec un enfant de 7 ans et un enfant de 15 ans « pèsent » 2,3 ($1+0,5+0,3+0,5$). Cette échelle résulte de travaux menés sur les enquêtes retraçant les dépenses des ménages (Hourriez et Olier, 1997). Auparavant, une échelle dite d'Oxford donnait un poids plus élevé au second adulte (0,7) et aux enfants (0,5). Le choix de l'échelle d'équivalence modifie le niveau de vie des familles et notamment de celles avec enfants par rapport à celui des personnes seules.

Quelques éléments déterminant le nombre d'unités de consommation sont particulièrement sensibles pour les résultats présentés dans ce rapport :

(18) Certains pays retiennent également, comme indicateurs de situation de pauvreté, les grossesses adolescentes qui, bien souvent, conduisent ces mères à des situations de pauvreté à l'âge adulte et pèsent aussi sur les devenir de leurs enfants ; ce point est peu analysé en France, probablement en raison d'une occurrence relativement plus rare.

(19) On trouvera dans le chapitre VI un exemple de la réflexion menée au Royaume-Uni pour définir des indicateurs adéquats de suivi des effets de la politique de réduction de la pauvreté des enfants engagée dans les années récentes.

- l'accroissement du poids donné à l'enfant, selon l'âge, est sans doute justifié mais la coupure à 14 ans retenue dans l'échelle traduit-elle suffisamment et correctement ce phénomène ? A noter que les allocations familiales sont majorées pour les enfants de plus de 11 ans, puis de plus de 16 ans ;
 - la présence d'un enfant de moins de 3 ans dans un ménage monoparental fait passer le nombre d'unités de consommation de 1 à 1,3. Est-ce suffisant ? Le poids du premier enfant doit-il être le même pour un couple ou pour un parent isolé ?

Le décompte des personnes pauvres (et en particulier des enfants pauvres) dépend ainsi de manière notable des choix retenus, ce qui conduit à ce que le débat sur les échelles d'équivalence à retenir ne soit pas seulement scientifique, mais soit aussi un enjeu d'ordre politique, par exemple pour les associations familiales.

Cependant, si l'on ne s'attache pas simplement aux questions de dénombrement, les interrogations sur les unités de consommation ou les seuils de pauvreté (définis à 50 ou 60 % du niveau de vie médian) ont moins d'importance.

En effet, il ne semble pas que la nature des diagnostics portés sur les facteurs provoquant la pauvreté (monétaire) des enfants serait modifiée si l'on utilisait des conventions différentes (ceci sera évoqué au chapitre II).

De ce fait, les orientations des politiques publiques visant à réduire la pauvreté des enfants et ses conséquences sur leur devenir ne sont guère dépendantes de ces choix. Bien sur, le succès peut être plus ou moins spectaculaire (ou les coûts plus ou moins élevés) selon que l'on choisit ou non des conventions conduisant à majorer le nombre des enfants pauvres.

Insuffisance des sources

De quelles sources d'information dispose-t-on pour tenter l'étude de la pauvreté des enfants ? Nous traiterons ici principalement des sources permettant de dresser un paysage assez systématique en négligeant donc les enquêtes de terrain à approche sociologique²⁰ ou les monographies. Le premier constat est qu'il n'existe pas, en France, d'enquêtes abordant directement la question de la pauvreté des enfants.

Pour l'approche monétaire, on ne dispose que d'enquêtes générales portant sur le revenu ou les conditions de vie des ménages (encadré).

Plusieurs difficultés doivent être signalées.

La première est que, les modes de déclaration des revenus différant d'une source à l'autre, les indicateurs de pauvreté (seuil, taux de pauvreté, intensité de la pauvreté) varient d'une source à l'autre. Il faut en conséquence prendre garde à ne pas rapprocher directement des résultats issus de sources différentes.

La seconde difficulté est que certains éléments essentiels pour mesurer les impacts de la pauvreté sur les enfants manquent assez fréquemment.

(20) En notant cependant que celles-ci sont beaucoup moins fréquentes et moins structurées que les enquêtes américaines dans ce domaine.

Ainsi, au travers des enquêtes Revenus fiscaux²¹, appuyées sur les enquêtes Emploi de l'Insee, on ne dispose guère d'éléments sur les enfants avant l'âge de 15 ans et, par exemple, on ne peut étudier, avant cet âge, leur position dans le système scolaire (orientation, retard, etc.) en fonction des caractéristiques sociodémographiques des familles et de leur niveau de vie (chapitre V). Cette lacune n'est malheureusement pas comblée par les sources de l'Éducation nationale qui opèrent un repérage très ponctuel et approximatif de la situation socioprofessionnelle des parents et ne disposent pas d'information sur leurs niveaux et conditions de vie.

Enquêtes menées par l'Insee permettant d'approcher la pauvreté des enfants²²

Quatre sources principales sont mobilisables :

Les enquêtes Budget de famille (1979, 1984-85, 1989, 1994-95, 2000-01).

Les enquêtes Revenus fiscaux (1970, 1975, 1979, 1984, 1990, 1996, 1997).

Elles sont annuelles à partir de 1996.

Le panel européen de ménages (l'échantillon tiré sur 1994 a été suivi sur huit ans, jusqu'en 2001).

Les enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages (EPCV) : trois enquêtes par an depuis 1997.

Par ailleurs, toutes les enquêtes sur les ménages menées par l'Insee comportent désormais, dans leur « tronc commun », des données sur le revenu. Il en est ainsi notamment de l'enquête Logement (chapitres II et IV).

Les enquêtes ne diffèrent pas seulement par la taille des échantillons (l'enquête Revenus fiscaux a actuellement l'échantillon le plus large), mais aussi par le champ couvert :

- Ainsi l'enquête Revenus fiscaux ne couvre pas les foyers fiscaux qui ne remplissent pas de déclaration de revenus ; ils sont estimés à 2 % environ des foyers, mais cette non-déclaration concerne plutôt les ménages jeunes et sans doute aussi des ménages souffrant d'exclusion profonde, par contre ceux ayant recours aux institutions pour obtenir des prestations ont souvent à justifier de leurs ressources au travers de leur déclaration fiscale.

- Plus fondamentalement, les enquêtes ne concernent pas les personnes qui vivent en institution (qu'il s'agisse d'un foyer de personnes âgées ou d'un foyer de jeunes travailleurs ou d'un établissement pénitentiaire) ou n'ont pas de domicile ou encore logent dans des structures provisoires.

La nature des revenus recensés diffère également :

- Dans l'enquête « Budget de famille » par exemple, les impôts directs sont ceux versés dans l'année ; ils dépendent du revenu de l'année précédente, alors que dans l'enquête « Revenus fiscaux », l'impôt pris en compte est celui afférant aux revenus de l'année (qui sera versé l'année suivante). Par ailleurs, dans certaines enquêtes, telles l'EPCV, le revenu est déclaré par tranches et, à partir de cette déclaration, une estimation de sa valeur est réalisée économétriquement. Ceci conduit à des risques d'erreur notamment dans le bas de la déclaration et donc à une plus grande incertitude sur le taux de pauvreté.

- Toutes les enquêtes sous-estiment, de manière variable, les revenus du patrimoine. S'ils sont en général faibles pour les personnes à bas revenus, deux types d'erreur peuvent s'introduire dans la mesure du taux de pauvreté : le niveau de vie médian est sous-estimé et donc le taux de pauvreté, en sens inverse, des personnes ne percevant que des revenus du patrimoine, apparaîtront indûment pauvres.

- Les revenus non imposables (l'essentiel des prestations sociales hors revenus de remplacement) doivent être reconstitués sur barème ou imputés économétriquement dans les enquêtes Revenus fiscaux.

(21) Il s'agit de la source la plus précise d'évaluation de la pauvreté monétaire.

(22) On peut se reporter au dossier du Cerc, déjà cité sur « *Estimer l'évolution récente de la pauvreté* », 2002.

De plus, la liste de ces revenus de transferts a évolué dans le temps avec une couverture de plus en plus extensive, induisant au sein de ce type d'enquêtes des biais d'évolution qui peuvent être sensibles, Synthèses n° 28 et 47, etc. La nécessité d'imputer ou de reconstituer certains revenus de transferts concerne aussi les enquêtes où le revenu est déclaré par les ménages mais où certains transferts sociaux sont mal déclarés, par exemple, le panel européen.

En troisième lieu, alors que, on le comprend bien, la persistance de situation de pauvreté (ou la récurrence fréquente de celle-ci) a des impacts plus forts sur le devenir des enfants que la pauvreté transitoire, le système statistique français est peu armé pour repérer les situations de pauvreté persistante.

Seul le panel européen peut apporter quelques éléments, mais sur des périodes courtes d'observation et avec une assez grande imprécision liée à la fois au phénomène d'attrition (perte progressive d'individus suivis dans le panel) et à l'incertitude de la déclaration des revenus par les ménages eux-mêmes qui peut conduire à des variations aberrantes d'une année à l'autre.

Il faut enfin souligner l'absence, en France, de dispositifs de suivi sur longue période de cohortes. Ceci interdit d'analyser pleinement les conséquences de la pauvreté subie dans l'enfance sur les devenirs à terme, alors que des instruments existent dans divers pays (notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni) et que divers pays, conscients de l'importance de ces outils, ont commencé à en mettre en place, par exemple la Nouvelle-Zélande et l'Irlande (Micklewright, 2003). Seules quelques enquêtes (sur la détention du patrimoine, sur les « transmissions familiales »), permettent de fournir quelques informations relatives à la transmission intergénérationnelle des situations défavorisées²³, mais avec une assez grande incertitude de mesure, puisqu'on s'appuie sur des éléments fournis de mémoire.

À côté des enquêtes auprès des ménages, des sources administratives pourraient permettre d'étudier les enfants pauvres ; il s'agit des données relatives aux allocataires de minima sociaux, le RMI, l'API notamment. Environ 900 000 enfants appartiennent à des familles allocataires de ces deux minima sociaux (sachant que, pour le RMI, est considéré comme enfant un jeune de moins de 25 ans). Peu d'études ont utilisé cette base de données²⁴ pour caractériser les enfants pauvres, ne serait-ce qu'en fonction des caractéristiques de leur famille connues dans cette source (Nicolas, 2003).

Pour ce qui concerne la « pauvreté en conditions de vie », il n'existe pas d'enquêtes essayant de définir les items des conditions et modes de vie du point de vue des enfants (qu'il s'agisse de leur bien-être présent ou de l'impact de leurs conditions de vie actuelles sur leur devenir). Il en est de même en ce qui concerne le vécu de la pauvreté (« pauvreté subjective »).

Ces manques sont sans doute le reflet de la faible importance donnée à la pauvreté des enfants dans l'agenda politique et de l'absence de définition d'une stratégie spécifique de lutte contre la pauvreté des enfants et ses conséquences à terme.

(23) Les enquêtes Formation et Qualification Professionnelle (FQP) permettent d'analyser la reproduction intergénérationnelle sous d'autres angles que le revenu.

(24) Citons cependant la communication de Nicolas (2003) au colloque sur « les enfants pauvres ».

CONCLUSION

Quel que soit l'angle sous lequel on définit la pauvreté, il apparaît tout d'abord que celle des enfants nécessite une réflexion sur ses aspects spécifiques. La pauvreté des enfants doit s'analyser sous les trois dimensions qui les caractérisent : personnes dans l'instant, personnes dépendantes de leur famille, de leur environnement, des institutions, notamment l'école, personnes en cours de construction de leur devenir. Cette réflexion n'est qu'ébauchée dans ce rapport qui n'a pu que se nourrir des travaux existants et en subit donc les limites. Un programme coordonnant recherches et collectes d'informations, notamment statistiques, mériterait d'être établi pour mieux cerner la pauvreté des enfants et ses conséquences. La France n'est pas le pays d'Europe ayant fait le plus de progrès en ce domaine.

L'accent qui sera mis, dans la suite du rapport, sur la pauvreté des enfants mesurée à l'aune du revenu de leur famille ne résulte pas seulement de la plus grande abondance des sources utilisant ce critère. Celui-ci est bien souvent la principale information dont disposent les acteurs publics pour définir le champ et l'intensité des politiques publiques qui peuvent être mises en œuvre pour lutter contre la pauvreté.

Annexe 1

Difficultés statistiques à connaître certaines situations de pauvreté

Les principales enquêtes utilisées pour ce rapport (enquête Emploi - Revenus fiscaux, enquête Logement) sont effectuées auprès des occupants de logements ordinaires, ce qui exclut les personnes logées en collectivité, dans des habitations de fortune ou des habitations mobiles, et les personnes sans abri. Par ailleurs, au-delà du problème de champ des enquêtes, se pose le problème de la non-réponse qui affecte de manière importante les extrémités de la distribution et donc de la pertinence des traitements de redressement effectués.

Ces problèmes affectent-ils particulièrement le dénombrement des enfants pauvres ? Leurs situations de pauvreté sont-elles, et dans quelle mesure, particulièrement graves ?

Tableau 1 - La population logée hors ménages ordinaires

	en milliers			
	Ensemble	0-14 ans	15-19 ans	0-19 ans
Foyers de jeunes travailleurs	1 51,0	1,4	6,7	8,2
Foyers d'étudiants	1 53,1	0,6	22,5	23,2
Maisons de retraite	4 25,1	0,3	0,0	0,4
Hôpitaux long séjour	1 16,5	3,0	2,1	5,2
Communauté religieuse	54,6	0,4	0,2	0,6
Centres d'hébergement	74,1	20,9	14,4	35,3
Autres collectivités	86,9	5,0	5,1	10,1
Habitations mobiles	140,9	41,0	12,3	53,3
Autres cas	92,3	2,0	8,9	11,0
Population des collectivités	1 294,5	74,7	72,4	147,1

Source : Insee, Recensement de 1999.

Concernant les situations pouvant conduire des enfants à figurer « hors champ » des enquêtes statistiques ordinaires figurent, par exemple, les enfants placés dans des foyers de l'enfance dans le cadre des dispositifs d'Aide sociale à l'enfance ou de Protection judiciaire de la jeunesse (chapitre IV). Cependant, certains d'entre eux, lorsqu'ils sont suffisamment autonomes, vivent groupés dans des logements ordinaires, sous la responsabilité de l'ASE. Par ailleurs, ces enfants ne font pas tous partie de familles « pauvres au sens monétaire du terme », même si une situation économique difficile coexiste souvent avec le motif de placement lié à des dysfonctionnements familiaux.

D'autres enfants vivent en logement collectif avec leurs parents, souvent en raison de la situation financière de ces derniers : on estime par exemple que 10 000 enfants vivent en CHRS et 6 000 en centre maternel ; mais il existe d'autres structures d'hébergement collectif qui sont moins connues que les CHRS et pour lesquelles on ne dispose guère de statistiques, exceptées celles du recensement.

Quelque très jeunes enfants vivent en prison avec leur mère incarcérée ; des mineurs sont incarcérés, en majorité au titre de la détention provisoire (800 mineurs au 31 décembre 2002) ; ici aussi, le lien avec la pauvreté n'est pas automatique.

Sont « hors champ » également les enfants vivant dans la rue ou dans des lieux non prévus pour l'habitation. L'enquête « Sans domicile », réalisée par l'Insee en janvier 2001 auprès de 4 000 adultes « sans domicile » usagers de services d'hébergement et de distribution de repas chauds, révèle qu'aucun d'entre eux n'avait dormi la veille dans la rue ou dans d'autres lieux non prévus pour l'habitation avec des enfants. Cela ne signifie pas qu'aucun enfant ne dorme jamais dans la rue accompagné d'un ou plusieurs adultes. Mais ces situations restent exceptionnelles et ne durent que quelques jours.

Parmi les 86 500 adultes ayant fréquenté au moins une fois un service d'hébergement ou de distribution de repas chauds durant une semaine de janvier 2001, 24 % vivent avec des enfants (Brousse, de la Rochère et Massé, 2002a). 8 % touchent l'API, 16 % des allocations familiales (Avenel et Damon, 2003 ; Avenel, Kesteman et Damon, 2003). La plupart d'entre eux occupent un logement ordinaire obtenu par le biais d'associations. Les trois quarts sont en appartement et les autres sont logés dans des centres où ils peuvent rester durant la journée, comme les centres maternels, ou une chambre d'hôtel (Brousse, de la Rochère et Massé, 2002b). Les premiers figurent donc dans le champ des « enquêtes ménages » ordinaires de l'Insee. En revanche, ils ont probablement un risque élevé de ne pas répondre aux enquêtes (mesures de protection s'agissant des femmes battues, absence de noms sur les boîtes aux lettres des logements occupés pour de courtes périodes, domiciliation par des associations). Par contre, pour ceux bénéficiant de prestations sociales, il est probable qu'ils aient établi une déclaration de revenu comme justificatif de leur dossier.

Par ailleurs, des adolescents non accompagnés d'adultes peuvent séjourner dans la rue, soit après avoir quitté le domicile de leurs parents ou leur foyer d'hébergement, soit à leur arrivée en France lorsqu'il s'agit de jeunes ressortissants de pays étrangers. Quelques structures d'accueil leur sont d'ailleurs destinées. Ils échappent probablement à l'enquête de l'Insee s'adressant aux sans domicile âgés de 18 ans ou plus ; mais parmi eux, certains sont sans doute déclarés par leurs parents dans les enquêtes ordinaires de l'Insee.

L'enquête « Sans domicile » ne donne cependant aucune information sur les personnes qui n'utilisent pas de services d'hébergement ou de distribution de repas chauds, soit par choix ou manque d'information, soit parce qu'elles habitent dans une région où n'existe pas ce genre de service, essentiellement les communes rurales et les agglomérations de moins de 20 000 habitants²⁵. L'enquête conduite par l'Ined en 2002 auprès d'une centaine de personnes sans domicile aidées par les maraudes (services itinérants) indique que 17 personnes n'avaient jamais fait appel à aucun des services enquêtés par l'Insee et que parmi elles dix dormaient durablement dans la rue. Aucune n'était accompagnée d'enfants (Marpsat, Quagli et Razafindratsima, 2004).

Enfin, un autre type de population échappe aux enquêtes ordinaires de l'Insee, mis à part le Recensement de la population : celle dont le logement est trop mobile pour pouvoir être enquêtée, type gens du voyage. Cette population comporte un nombre d'enfants relativement nombreux (tableau précédent), et une partie de cette population est sans doute touchée par la pauvreté.

Ce panorama de situations pouvant conduire à échapper aux enquêtes ordinaires conduit à plusieurs conclusions.

- S'il y a sous-estimation du dénombrement des enfants pauvres d'un point de vue monétaire, il n'est pas considérable. Par contre, il concerne le plus souvent des situations de grande difficulté monétaire et matérielle.
- Ces différentes catégories d'enfants peuvent certainement être considérées comme pauvres, lorsqu'on retient une définition non strictement monétaire de la pauvreté. Une attention particulière devrait être portée à la connaissance de ces situations, moins pour les dénombrer que pour évaluer les actions susceptibles de les prendre en charge.

(25) Dans ces localités, d'après le recensement de 1999, le nombre de personnes résidant dans des constructions provisoires ou habitations de fortune transformées en logements (bâtiments agricoles, baraques de chantiers, caravanes immobilisées) s'élevait à 24 000.

Annexe 2

Institutions de recherche et réseaux d'information sur la pauvreté des enfants

Un grand nombre de centres de recherche ou d'organismes à vocation de groupes de pression sont des ressources importantes. Le thème de la pauvreté des enfants est parfois leur objet unique ou n'est qu'une des composantes de leur champ d'analyse.

Au niveau international, figure tout d'abord le Centre de recherches de l'Unicef, Innocenti Research Centre à Florence.

Il faut aussi mentionner des réseaux tels que :

- Le Luxembourg Income Study (LIS) qui collecte des bases de données sur les ménages pour de nombreux pays et mène des actions coordonnées de recherche ; voir par exemple le colloque sur « Child well-being in rich and transition countries », September 30-October 2, 1999, organisé en collaboration avec Innocenti.
- Le European Panel Analysis Group (EPAG).
- Le European Anti-poverty Network (EAPN) Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Le Comparative Research Program on Poverty (CROP) Université de Bergen Norvège et des centres réalisant de nombreuses études comparatives tels :
- Le Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE) à la London School of Economics and Political Science qui produit nombre d'analyses comparatives internationales sur le sujet.
- Le Townsend Centre for International Poverty Research à l'université de Bristol (UK).

Il faut noter, pour le déplorer, que la France est peu présente dans ces réseaux de recherche internationaux.

Pour les travaux portant sur le Royaume-Uni, il faut citer, au Department for Work and Pensions (équivalent du ministère des Affaires sociales, du Travail et de la solidarité), la Social Research Division qui a développé un important programme de recherche sur la pauvreté et notamment celle des enfants, dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté des enfants engagé par le gouvernement travailliste, programme qui sera analysé plus loin. Parmi les centres de recherche académiques figurent notamment : outre le CASE déjà cité, l'Institute for Social and Economic Research (ISER), le Centre for Research in Social Policy à l'Université de Loughborough et l'Institute For Fiscal Studies (IFS). Une autre source utile est constituée par Poverty.org produit par le New Policy Institute avec l'aide de la Joseph Rowntree Foundation.

En Irlande, un rôle important dans les études sur la pauvreté est joué par l'Economic and Social Research Institute ESRI et par l'agence gouvernementale Combat Poverty Agency.

Aux États-Unis, les centres de recherches académiques, les Think-Tanks et les fondations orientées vers la lutte contre la pauvreté des enfants sont particulièrement nombreux ; citons entre autres, parmi les centres de recherche ou les Think-Tanks : Child Trends, l'Institute for Research on Poverty de l'Université de Wisconsin, le Joint Center for Poverty Research (JCPR) de l'Université de Northwestern et de l'Université de Chicago, le National Center For Children In Poverty à l'Université de Columbia New-York, l'Institute for social research de l'Université de Michigan et, dépendant de fondations : The Future of Children, dépendant de la David and Lucile Packard foundation, le Children's Defense Fund, et la Foundation for Child Development. Dans les années récentes, ces diverses institutions ont été particulièrement actives dans le domaine des recherches concernant la réforme de l'aide sociale (Welfare) et ses effets sur la pauvreté des enfants.

Au Canada, qui s'est également engagé, dès 1989, dans un programme de réduction de la pauvreté des enfants, il faut notamment citer le Centre de développement des ressources humaines.

L'analyse de la pauvreté des enfants doit, d'abord, être menée à partir du critère le plus évident, la faiblesse du revenu familial.

Ce chapitre présente, dans une première partie, les principales données descriptives de la population des enfants pauvres (nombre, structures familiales, âge). Pour ce faire, il s'appuie sur les données les plus récentes¹ (1999 et 2000) disponibles dans des enquêtes suffisamment importantes pour permettre une analyse détaillée. Dans une seconde partie, le rôle des transferts sociaux attachés aux enfants est analysé de manière détaillée pour déterminer leur impact sur la réduction de la pauvreté des enfants. Ici, l'analyse portera sur des cas-types retraçant la législation en cours en 2003. Ce n'est qu'au chapitre suivant que sera analysé l'impact des revenus d'activité et donc de la situation de l'emploi des parents sur la pauvreté des enfants.

Les années 1999-2000 correspondent à une période de baisse, certes légère, du taux de pauvreté, liée notamment à l'amélioration de l'emploi. Cette amélioration du taux de pauvreté, par rapport au milieu des années quatre-vingt-dix, est constatée aussi bien pour l'ensemble de la population que pour les enfants. Il est possible que la détérioration de la situation économique entre 2001 et 2003 conduise à un certain retour en arrière. Quoi qu'il en soit, les évolutions ne sont pas telles que les caractéristiques structurelles qui vont être décrites soient sensiblement affectées par ces évolutions conjoncturelles.

Notons enfin que ce chapitre ne porte que sur la France métropolitaine, les enquêtes Revenus fiscaux, qui sont la source principale de l'observation, étant limitées à ce champ.

UN MILLION D'ENFANTS PAUVRES OU DEUX ?

Le choix de définir la pauvreté de manière relative (chapitre I) est crucial pour la mesure de l'ampleur du phénomène de pauvreté des enfants.

En retenant comme seuil de pauvreté monétaire le montant de 557 euros par mois (demi-médiane du revenu disponible par unité de consommation des ménages² mesuré dans les enquêtes Revenus fiscaux portant sur l'année 1999), la France comptait³ environ 3,7 millions de personnes pauvres (taux de pauvreté de 6,5 %) dont un million d'enfants de moins de 18 ans. Le taux de pauvreté des enfants (7,8 %) est ainsi plus élevé que celui des adultes.

Il faut souligner l'assez forte concentration des revenus autour du seuil de pauvreté retenu ci-dessus : si on l'augmente de 110 euros (pour passer à un seuil de 60 % du niveau de vie médian, selon une définition voisine de celle retenue pour l'Europe par Eurostat), on passe à 2 millions d'enfants de moins de 18 ans (taux de pauvreté de 15,7 %).

(1) Le chapitre s'appuie notamment sur les résultats présentés par Dell et Legendre, (2003a et 2003b) et Dell, Legendre et Ponthieux, (2003) qui portaient sur l'ensemble des années 1998 et 1999 ; ils ont été complétés et actualisés aux années 1999 et 2000 par le Cerc.

(2) Si l'on essaie de situer les enfants pauvres en référence aux seuls ménages avec enfants (chapitre I) le seuil de pauvreté est alors de 530 euros et 0,8 million d'enfants seraient pauvres. En définitive, cette variante de comptage ne semble pas apporter d'éléments particuliers et ne sera pas utilisée par la suite.

(3) Au sein des ménages ordinaires qui constituent le champ de l'enquête Revenus fiscaux, ont été exclus les ménages en logement collectif, précaire ou sans domicile, les ménages dont la personne de référence est étudiante ou a déclaré des revenus négatifs.

En utilisant un seuil de pauvreté plus « profonde », situé à 40 % du revenu médian, soit 450 euros, on recense moins de 300 000 enfants (taux de pauvreté de 2,2 %) : il y a 0,7 million d'enfants vivant dans des familles dont le niveau de vie est compris entre 450 euros et le seuil de 560 euros.

Être enfant pauvre selon le type de famille

Pour illustrer ce que représente le fait d'être pauvre pour un enfant, il peut être utile de rappeler les revenus correspondants des familles selon leur taille.

Tableau 1- **Revenu disponible de familles situées au seuil de pauvreté (en 1999)**

en euros

Type de famille	Revenu mensuel après impôt	
	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %
1 seul enfant de moins de 14 ans dans une famille monoparentale	724	869
1 seul enfant de 15 ans dans une famille monoparentale	835	1 002
1 seul enfant de moins de 14 ans dans une famille formée d'un couple	1 002	1 202
1 seul enfant de 15 ans dans une famille formée d'un couple	1 114	1 337
2 enfants de moins de 14 ans dans une famille formée d'un couple	1 170	1 404
4 enfants, 3 de moins de 14 ans, 1 de plus de 15 ans et couple	1 615	1 938

Rappel : le revenu disponible après impôt inclut les éventuelles aides au logement.

Source : estimations Cerc.

Pour avoir une évaluation en euros de 2003, il faudrait majorer les montants d'environ 15 %. C'est, en effet, l'accroissement du revenu moyen par tête entre 1999 et 2003 selon les comptes nationaux et donc approximativement celui du niveau de vie médian.

Cette concentration est sans doute le résultat des niveaux retenus pour les différents minima sociaux qui, sans être définis explicitement en référence à un seuil de pauvreté, n'ont sans doute pas été choisis indépendamment de ce type d'approche.

Cette forte concentration en dessous du seuil de pauvreté se traduit aussi par une intensité de la pauvreté (mesurée par l'écart relatif entre le niveau de vie moyen des enfants pauvres et le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian) assez faible, de l'ordre de 20 % ou 110 euros en 1999. Pour illustrer ce résultat, on peut dire que pour amener, toutes choses égales par ailleurs, juste au-dessus du seuil de pauvreté, l'ensemble des ménages pauvres avec enfants, il serait nécessaire d'avoir un accroissement de leur revenu (par accroissement des revenus d'activité ou transferts) pour un coût global de moins de deux milliards d'euros.

Puisque le seuil de pauvreté est défini de manière conventionnelle, faudrait-il retenir le seuil de 50 % ou de 60 % du niveau de vie médian ? Le décompte est à l'évidence différent, cependant le diagnostic sur les caractéristiques des enfants, de leur famille, etc. ne serait guère différent. Par exemple, la répartition des enfants pauvres selon le type de familles concernées n'est guère modifiée alors que le taux de pauvreté dans chaque structure est multiplié environ par deux. De même, les caractéristiques en matière de résultats scolaires (chapitre V) des enfants pauvres ne sont guère modifiées en prenant l'un ou l'autre seuil. Pour se rapprocher des données généralement publiées en France, le rapport privilégie le seuil à 50 %.

Il faut cependant garder à l'esprit, tout au long des analyses, que l'opposition entre pauvres et non-pauvres est un peu artificielle⁴ : franchir de peu le seuil de pauvreté ne modifie pas fondamentalement les données des problèmes posés par la pauvreté des enfants.

Persistence de la pauvreté

Peu de sources et d'études sont disponibles pour évaluer l'importance, en France, de la pauvreté persistante⁵. Selon une étude (Zoyem, 2002) utilisant le panel européen de ménages et le seuil de pauvreté de 60 % du niveau de vie médian, quatre enfants pauvres sur dix connaissent, au milieu des années quatre-vingt-dix, en France, une pauvreté d'au moins trois ans consécutifs.

Une autre source permettant d'approcher la persistance de la pauvreté est constituée par le fichier des allocataires du RMI tenu par la Cnaf. Elle confirme l'importance du phénomène de persistance : la moitié environ des enfants de familles percevant le RMI est (fin 2002) dans cette situation depuis au moins trois ans⁶.

Risque de pauvreté et âge des enfants

Le taux de pauvreté des enfants est, en France, croissant avec l'âge de ceux-ci (Dell et Legendre, 2003a). Par exemple, en 1998-1999, le taux de pauvreté des enfants passerait d'environ 5 à 6 % pour les enfants d'1 an ou 2 ans à 10-11 % pour les enfants de 16-17 ans. Selon Lapinte (2002), ce résultat se retrouverait dans nombre de pays européens.

Tableau 2 - Répartition des enfants pauvres par âge (seuil à 50 %)

	Structure	Taux de pauvreté
De 0 à 2 ans	10	6,2
De 3 à 5 ans	14	6,4
De 6 à 10 ans	28	7,7
De 11 à 15 ans	32	8,2
De 16 à 17 ans	16	10,5

Note de lecture : 10 % des enfants pauvres ont entre 0 et 2 ans et, parmi eux, 6,2 sont pauvres.

Champ : hors ménages étudiants ou retraités, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999, calculs Cerc.

Plusieurs effets se combinent pour expliquer la croissance du taux de pauvreté avec l'âge des enfants (encadré).

Ce résultat conduit cependant à poser la question de savoir si les politiques de transferts ne devraient pas être renforcées en faveur des enfants plus âgés. Ceci peut être discuté de deux points de vue. Dans une approche statique, un objectif de simple équité pourrait être que les politiques sociales tendent à réduire la pauvreté des enfants de manière uniforme selon l'âge de ceux-ci ; cet argument tendrait à renforcer l'aide aux plus âgés. Par contre, si l'on se préoccupe des conséquences de la pauvreté sur le devenir des enfants, l'optique est sans doute différente.

(4) C'est pourquoi, dans le chapitre IV, on opposera parfois les enfants pauvres à ceux dont les familles se situent dans le haut de la distribution des niveaux de vie.

(5) L'analyse de la pauvreté persistante et de ses conséquences sera reprise plus en détail au chapitre VI.

(6) La dernière inscription de l'allocataire date de plus de trois ans mais il a pu y avoir d'autres épisodes antérieurs de RMI.

En effet, si l'on dispose encore de peu d'études pour le cas français, selon de nombreuses études anglo-saxonnes, éprouver la pauvreté plus tôt dans l'enfance a des effets plus dommageables à terme que de l'éprouver dans l'adolescence (Bruniaux et Galtier, 2003). Dès lors, le choix explicite ou implicite « d'en faire plus » pour les jeunes enfants serait judicieux.

Croissance du taux de pauvreté avec l'âge Plusieurs effets se combinent

En premier lieu, l'âge de l'enfant intervient directement dans le calcul du niveau de vie monétaire. En effet, dans le calcul de celui-ci, le revenu disponible est divisé par la taille du ménage exprimée en « unités de consommation ». L'existence d'économies d'échelle dans la consommation (un ménage de deux personnes ne dispose en général que d'une salle de bains, etc.) conduit à ne pas affecter le même poids à chaque individu d'un ménage. La consommation d'un enfant est moindre que celle d'un adulte, mais elle croît avec l'âge. Dans le calcul du nombre d'« unités de consommation », on retient la valeur de 0,3 pour un enfant de moins de 14 ans et 0,5 s'il a 14 ans ou plus (soit le poids accordé aux adultes du ménage hors le premier qui compte pour un). Le choix de cet âge particulier peut être discuté, il peut introduire un saut artificiel du taux de pauvreté entre 13 et 14 ans, mais l'accroissement du « coût de l'enfant » avec l'âge est sans doute à prendre en compte d'une manière ou d'une autre.

Un ensemble d'éléments pourrait jouer en sens inverse. Tout d'abord, le revenu d'activité est, en général, croissant avec l'âge durant la période de pleine activité au moins (avant 55 ans, âge à partir duquel le taux d'activité et le taux d'emploi chutent en France très rapidement). De plus, dans les familles où tous les enfants sont relativement âgés, il est plus fréquent d'observer une double activité des parents, ou un emploi à temps plein du parent isolé, la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale étant plus aisée (chapitre III).

En troisième lieu, intervient l'importance, variable selon l'âge des enfants, des prestations sociales effectivement distribuées. Les allocations familiales sont majorées progressivement avec l'âge ; par contre, certaines prestations ne sont attribuées que pour les jeunes enfants de moins de 6 ans, voir infra.

Au total, l'accroissement fréquent des revenus d'activité avec l'âge des parents ne semble pas compenser l'accroissement du coût de l'enfant (approché par son poids plus élevé en termes d'unités de consommation).

RISQUES DE PAUVRETÉ ET STRUCTURES FAMILIALES

Le risque pour un enfant d'être pauvre se concentre dans deux types de familles : d'une part, les familles monoparentales, quel que soit le nombre d'enfants, d'autre part, les couples avec quatre enfants et plus.

Cependant, gardons-nous d'un effet de loupe : les familles composées d'un couple avec un à trois enfants sont beaucoup plus nombreuses que les familles monoparentales ou les familles nombreuses de quatre enfants et plus. De ce fait, malgré un risque de pauvreté plus faible dans les premières, il y a, au total, un nombre aussi important d'enfants pauvres que ceux qui y vivent que dans l'ensemble des familles monoparentales ou des couples ayant au moins quatre enfants. Dans ces ménages formés d'un couple avec un à trois enfants, le taux de pauvreté n'est guère différent du taux de pauvreté de l'ensemble des ménages (il est même légèrement moins élevé).

Tableau 3 - Répartition des enfants pauvres par type de famille

		en %	
		Structure	Taux de pauvreté
Familles monoparentales		23	14,6
dont 1 enfant		5	10,2
dont 2 enfants et plus		18	16,8
Couples	1 enfant	10	4,8
	2 enfants	24	5,0
	3 enfants	17	5,8
	4 enfants et plus	26	17,3

Note de lecture : 23 % de l'ensemble des enfants pauvres de moins de 18 ans appartiennent à des familles monoparentales et, parmi les enfants de familles monoparentales, 14,6 % sont pauvres.

Note : la taille des familles est calculée ici à partir du nombre d'enfants de moins de 25 ans vivant dans le ménage. Dans un ménage d'une taille donnée, il peut donc y avoir moins d'enfants de moins de 18 ans que ce que laisse entendre la catégorie.

Champ : hors ménages étudiants ou retraités, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

Il sera ainsi nécessaire d'étudier la pauvreté des enfants en distinguant trois grandes classes de structures familiales : les familles monoparentales, les couples avec quatre enfants et plus, les couples avec un à trois enfants. Il est possible, en effet, que les caractéristiques propres des parents (comme le niveau de qualification, la nationalité, etc.) soient différentes d'une structure familiale à l'autre ; il est probable que joue différemment la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ; enfin, les transferts sociaux dépendent de la structure familiale.

Deux types de familles méritent, notamment, un examen plus attentif des caractéristiques parentales pouvant expliquer (en dehors du niveau des prestations sociales qui sera examiné plus loin), l'importance du taux de pauvreté : les familles monoparentales et les familles de quatre enfants et plus.

Les familles monoparentales pauvres

La situation de monoparentalité s'est développée progressivement en France mais elle est moins fréquente que dans les pays anglo-saxons ou les pays scandinaves. En 1996, les familles monoparentales représentaient 14 % des familles avec enfants en France, contre 19 % par exemple en Finlande et 23 % au Royaume-Uni (source panel européen). Elle conduit, comme dans les pays anglo-saxons, mais non dans les pays scandinaves, à des risques de pauvreté des enfants plus élevés qu'en moyenne pour les ménages.

La monoparentalité peut concerner trois types de situations : des mères n'ayant jamais été mariées, des parents veufs isolés (le plus souvent des mères), des parents divorcés ou séparés. Il ne semble pas qu'en France ces formes différentes de la monoparentalité conduisent à des risques de pauvreté (taux de pauvreté des enfants) très différents : ils sont cependant légèrement plus élevés en cas de veuvage.

Concernant les familles monoparentales, il est possible, en outre, que le risque de pauvreté soit sous-estimé en raison des conventions retenues pour les calculs de niveau de vie (encadré).

Définition des unités de consommation et sous-estimation de la pauvreté dans les familles monoparentales

Les conventions adoptées pour le calcul des unités de consommation ne distinguent pas le cas des familles monoparentales : on donne au seul adulte un poids de 1 et un poids de 0,3 par enfant de moins de 14 ans et de 0,5 à partir de 14 ans. Ce qui fait, par exemple, qu'une famille monoparentale avec un adolescent de 15 ans a la même taille en unités de consommation qu'un couple sans enfants. À l'évidence, les besoins de logement sont différents et plus élevés pour la famille monoparentale. Les données des enquêtes Budget de famille illustrent bien les différences de structure de dépense, à revenu et autres caractéristiques socio-économiques données, par exemple en ce qui concerne les dépenses de logement et d'éducation (Herpin et Olier, 1997).

Si l'on relève le poids des enfants de familles monoparentales pour tenir compte de ceci, on abaisse le niveau de vie et donc accroît le taux de pauvreté. Ainsi, en chargeant de 0,2 unités de consommation chaque famille monoparentale, on augmente de plus de moitié le taux de pauvreté des familles monoparentales (Dell et Legendre, 2003b).

Quels facteurs différencient le plus les familles monoparentales pauvres des autres familles monoparentales ?

Les deux tiers de l'ensemble des familles monoparentales n'ont qu'un enfant de moins de 18 ans⁷. Dans les familles monoparentales pauvres, le nombre moyen d'enfants de moins de 18 ans n'est que légèrement plus élevé. Par ailleurs, la monoparentalité concerne relativement peu les personnes d'origine hors Union européenne (environ 6 % seulement). Leur fréquence est un peu plus élevée parmi les familles pauvres (13 %) que les non-pauvres (5 %, cf. tableau 2). Ces facteurs ne différencient donc que peu les familles monoparentales pauvres et non pauvres.

Les différences de situations d'emploi sont nettement plus tranchées. Le taux d'activité de l'ensemble des mères isolées est élevé : il est plus fort en France que dans la quasi-totalité des pays européens (Whitten, 1998 ; Chambaz, 2000) ; il est également plus élevé que celui des mères vivant en couple. Par contre, les familles monoparentales pauvres se distinguent très nettement par un taux faible d'activité (tableau 4), ainsi que par un taux de chômage très élevé (un tiers des chefs de familles monoparentales pauvres). Au total, parmi les familles monoparentales pauvres, la **proportion de personnes en emploi est très faible**, moins d'un tiers, alors qu'elle est des trois quarts pour les non-pauvres.

Ce n'est pas la fréquence d'enfants en bas âge qui conduirait à un taux de pauvreté plus élevé des enfants de familles monoparentales, lié au retrait d'activité⁸, choisi ou contraint (voir infra) pour élever l'enfant à cet âge. En effet, la proportion des enfants de moins de 3 ou 6 ans est plus faible que dans l'ensemble des couples avec enfants.

(7) Rappelons que l'on n'étudie que les enfants de moins de 18 ans, même si la famille comporte aussi des enfants âgés de 18 à 24 ans. Les familles monoparentales (pauvres ou non) qui n'ont qu'un enfant de 18 à 24 ans sont « hors champ » de l'analyse menée ici en termes d'enfants pauvres.

(8) Dans l'ensemble des familles monoparentales avec un enfant de moins de 3 ans, le non-emploi est plus fréquent que lorsque le ou les enfants sont plus âgés : 57 % des familles avec un enfant de moins de trois ans sont sans emploi contre 26 % s'il est plus âgé.

De plus, le taux de pauvreté des familles monoparentales avec des enfants de moins de 3 ans est plus faible que lorsque les enfants sont plus âgés, en raison de l'allocation de parent isolé qui peut être versée jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant le plus jeune et qui situe le revenu de ces familles au-dessus du seuil de pauvreté.

Tableau 4 - **Activité et situation d'emploi dans les familles monoparentales**

	en %		
	Ensemble	Non-pauvres	Pauvres
Activité et situation d'emploi			
Taux d'activité	83,8	86,3	67,4
% de chômeurs	14,5	11,6	32,4
% d'emplois à temps plein	51,6	57,7	13,0
% d'emplois à temps partiel	17,7	17,0	22,0
PCS et diplôme de la personne de référence			
% d'employés ou ouvriers	67,2	65,3	83,0
% de sans diplôme	32,1	28,2	57,3
Nationalité de la personne de référence			
Ressortissant de l'Union européenne	94,2	95,3	87,2
Ressortissant hors Union européenne	5,8	4,7	12,8

Note : familles monoparentales avec enfants de moins de 18 ans.

Champ : hors ménages étudiants ou retraités, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

La proportion des employés et ouvriers (parmi les actifs, qu'ils ou elles soient en emploi ou au chômage) est nettement plus élevée dans les familles monoparentales pauvres, mais cette différence ne contribue, à elle seule, qu'à expliquer une faible part de la différence de taux d'emploi. Par contre, alors que l'emploi à temps plein est très majoritaire chez les parents isolés non pauvres, il est rare chez les parents isolés pauvres.

Ce faisceau d'indices tend à conforter l'idée que c'est principalement la difficulté à concilier vie professionnelle et responsabilités parentales qui conduit à aggraver si sensiblement le risque de pauvreté dans les familles monoparentales (chapitre III).

Les familles de quatre enfants et plus

Un quart des enfants pauvres de moins de 18 ans vit dans des familles formées d'un couple et de quatre enfants ou plus. Le risque de pauvreté est, dans ce type de familles, particulièrement élevé (de l'ordre de 17 %).

Les familles pauvres de quatre enfants et plus sont assez nettement caractérisées : le schéma d'emploi le plus fréquent est d'un seul emploi parmi les adultes, mais dans près de la moitié des ménages, aucun adulte n'a d'emploi ; trois chefs de ménage sur quatre sont sans diplôme ; près de la moitié des ménages est d'origine étrangère non européenne.

Tableau 5 - **Activité et situation d'emploi dans les familles avec quatre enfants et plus**

	en %		
	Ensemble	Non-pauvres	Pauvres
Activité et situation d'emploi			
Couple, deux emplois	26,5	30,9	3,9
Couple, un emploi	60,1	62,3	48,3
Couple sans emploi	13,4	6,8	47,8
PCS et diplôme de la personne de référence			
% d'employés ou ouvriers	67,2	65,3	83,0
% de sans diplôme	43,0	38,0	69,1
Nationalité de la personne de référence			
Ressortissant de l'Union européenne	78	82	57
Ressortissant hors Union européenne	22	18	43

Note : couples avec quatre enfants de moins de 18 ans.

Champ : hors ménages étudiants ou retraités, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

Enfants pauvres et population immigrée

Sur un million d'enfants pauvres (seuil à 50 %), environ les trois quarts sont issus d'un ménage dont le chef est français ou ressortissant d'un autre pays de l'Union européenne et un quart (250 000) est issu d'un ménage ressortissant d'un pays « hors Union européenne ». Le critère retenu (nationalité du chef de famille) ne recouvre pas tous les effets de flux migratoires : en effet, des immigrés plus anciens ont pu acquérir la nationalité française (ou celle d'un autre pays de l'Union). Aussi a-t-on distingué, au sein des familles dont le chef est un ressortissant d'un pays de l'Union, ceux qui sont nés hors de celle-ci (tableau 6). Par commodité de langage, on parlera d'« immigration récente » (colonne 3) ou « plus ancienne » (colonne 2).

Le taux de pauvreté est beaucoup plus élevé pour les enfants d'immigration récente (25,9 %) que plus ancienne (11,3 %) et encore plus que pour les enfants dont les parents sont nés au sein de l'Union européenne.

L'importance du taux de pauvreté des enfants de l'immigration récente tient en partie à des effets de structure renforçant un certain nombre d'effets liés aux caractéristiques des parents.

- Ainsi, ce plus fort taux de pauvreté se retrouve quel que soit le nombre d'enfants des familles immigrées, mais les familles de quatre enfants et plus sont plus fréquentes.

- Les taux de pauvreté sont relativement voisins lorsque les adultes sont sans emploi, ce qui traduit notamment le fait que le système de prestations sociales et les minima sociaux est en général accessible à tous les résidents⁹.

Par contre, la fréquence du sous-emploi est plus élevée, en partie du fait des structures de qualification et, pour les familles occupant un ou deux emplois, le risque de pauvreté est sensiblement plus élevé. Il apparaît également plus élevé quel que soit le diplôme du chef de ménage. Il semble assez vraisemblable que ceci traduise, en partie, des phénomènes de discrimination sur le marché du travail : discrimination à l'emploi et/ou discrimination salariale.

(9) Résidents en situation régulière. De fait, l'immigration clandestine est largement hors champ de l'analyse en raison des sources utilisées. Ceci est un autre facteur de sous-estimation de la pauvreté des enfants.

Toutefois, ces différences peuvent également être liées à d'autres facteurs, comme par exemple le nombre d'emplois dans le ménage à diplôme de la personne de référence donné en raison d'habitudes culturelles.

Tableau 6 - **Taux de pauvreté des enfants selon la nationalité et le pays de naissance du chef de ménage**

en %

	Ensemble	Parent ressortissant de l'Union européenne		Parent ressortissant de pays hors de l'Union européenne
		Pays de naissance dans l'Union européenne	Pays de naissance hors de l'Union européenne	
Ensemble	7,8	5,9	11,3	25,9
<i>Structure</i>	<i>100</i>	<i>66</i>	<i>9</i>	<i>25</i>
Nombre d'enfants de moins de 18 ans				
Un enfant	6,8	5,6	11,0	25,8
Deux enfants	6,4	5,2	9,2	25,4
Trois enfants	7,8	5,9	10,8	21,3
Quatre enfants et plus	17,1	11,9	19,2	31,2
Type de ménage et relation à l'emploi				
Monoparental, en emploi	7,2	6,3	7,0	23,4
Monoparental, sans emploi	27,8	25,8	35,6	36,5
Couple, deux emplois	1,9	1,7	3,0	7,8
Couple, un emploi	8,3	6,4	10,4	20,3
Couple sans emploi	44,1	40,0	49,6	50,2
Diplôme de la personne de référence				
Sans diplôme	16,7	13,4	18,5	28,6
BEPC, CAP, BEP	5,4	4,8	11,8	17,6
Bac et plus	3,1	2,0	6,2	20,9

Note de lecture : 25 % des enfants pauvres ont des parents ressortissants de pays hors de l'Union européenne et, parmi les enfants de parents ressortissants de pays hors de l'Union européenne, 25,9 % sont pauvres.

Champ : hors ménages étudiants ou retraités, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif.

Note : Union européenne à 15 membres.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

On notera, enfin, que les risques de pauvreté des enfants issus de « l'immigration plus ancienne », sont, dans chaque dimension décrite dans le tableau, plus faibles que ceux de « l'immigration récente », ce qui peut traduire l'effet d'une plus grande intégration à la société française dans ces différentes dimensions.

Au total, y a-t-il un effet spécifique de l'immigration sur le risque de pauvreté ? Si la nationalité du chef de ménage joue, en apparence, sur la probabilité de pauvreté des enfants, l'intensité de ce lien doit en effet être contrôlée par celle des autres facteurs dans une analyse, toutes choses égales par ailleurs (taille de la fratrie, type de ménage, relation à l'emploi, diplôme de la personne de référence). A cet égard, les résultats de régressions logistiques (Dell et Legendre, 2003a) indiquent que l'influence du type de ménage et de la relation à l'emploi sont prépondérantes. Celles de la taille de la fratrie ou du diplôme du chef de ménage sont importantes mais toutefois moindres ; enfin, la nationalité du chef de ménage intervient, mais avec une influence encore plus faible. Cette technique n'isole néanmoins pas les effets purs de chaque variable puisque, par exemple, nationalité, niveau de formation, taille du ménage ne sont pas indépendants les uns des autres.

TRANSFERTS ET PAUVRETÉ DES ENFANTS

La présence d'enfants dans un ménage accroît sa taille (mesurée en nombre d'unités de consommation). À revenu d'activité donné, elle diminue le niveau de vie si des transferts liés à leur présence (prestations familiales diverses et réductions fiscales) ne compensent pas ou compensent insuffisamment cet effet. Pour analyser le sur-risque de pauvreté, constaté en France, des familles avec enfants, l'examen détaillé de l'ensemble des prestations et réductions d'impôts est donc un préalable.

On examinera successivement l'effet des prestations ordinaires (allocations familiales, allocations logement, aides à la scolarité) et des minima sociaux sur la pauvreté. Certaines prestations, par ailleurs, sont orientées vers l'aide à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale ; il s'agit notamment de tous les dispositifs d'aide à la garde d'enfants. Elles seront analysées dans le chapitre suivant qui traite de la relation à l'emploi dans les familles pauvres.

Après avoir rappelé les caractéristiques du système des transferts associés aux enfants, en utilisant les barèmes au 1^{er} juillet 2003, on tentera de discuter le niveau qui, au total, est nécessaire pour ne pas aggraver le risque de pauvreté.

Allocations familiales

L'ensemble de ce qu'on peut appeler « allocations familiales au sens large » est composé de quatre prestations : les allocations familiales, le complément familial, l'allocation pour jeune enfant et l'allocation de soutien familial.

Les prestations liées à l'enfant

Les **allocations familiales** sont versées, sans conditions de ressources, aux familles de deux enfants ou plus¹⁰. Elles sont de 110,71 euros par mois pour deux enfants, 252,55 euros pour trois enfants et s'accroissent ensuite de 141,84 euros par enfant supplémentaire. Elles sont majorées de 31,14 euros par enfant de 11 à 16 ans et de 55,36 euros par enfant de plus de 16 ans.

Elles sont complétées par un « **complément familial** » de 144,09 euros pour une famille de trois enfants ou plus s'ils sont âgés de 3 ans et plus. Le complément familial est versé sous conditions de ressources ; celui-ci est variable selon la taille de la famille avec une majoration si les deux parents travaillent ou en cas de monoparentalité. Le plafond de ressources conduit à ce que toute famille en deçà du niveau de vie médian le perçoive.

Durant la grossesse et jusqu'à l'âge de 3 ans, **l'allocation pour jeune enfant**, l'APJE, d'un montant de 158,97 euros, est versée sous les mêmes conditions de ressources que le complément familial. Cette allocation est versée dès le premier enfant. Un ménage ne peut percevoir qu'une seule APJE, même si plusieurs enfants ont moins de 3 ans. On analysera plus loin la transformation de cette allocation à partir du 1^{er} janvier 2004.

A ces allocations, il convient d'ajouter, en cas de monoparentalité, **l'allocation de soutien familial** de 77, 84 euros par enfant (versée dans la mesure où n'est pas versée une pension alimentaire par l'autre parent dans le cas d'une séparation).

Considérées dans leur ensemble, les prestations familiales ont plusieurs particularités (graphique 1).

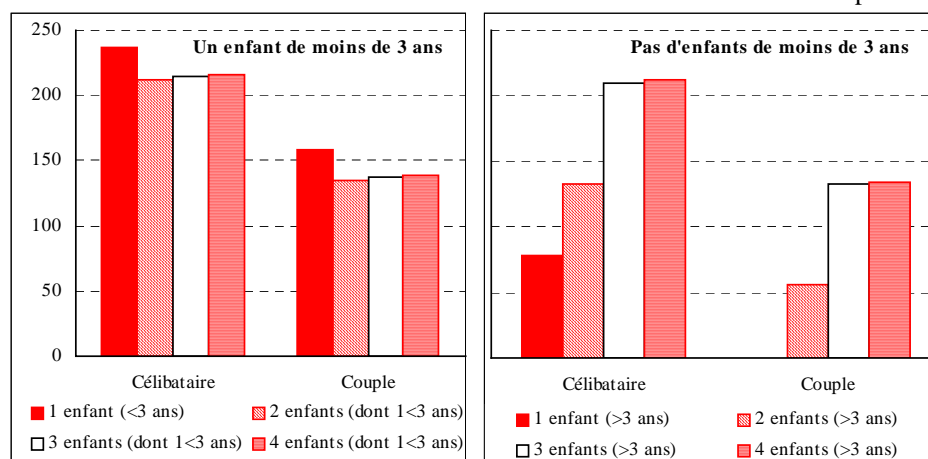
(10) À partir du premier enfant dans les départements d'Outre-mer, 20,34 euros mensuels.

- L'apport moyen par enfant des prestations familiales est inférieur, pour un couple, à celui pour une famille monoparentale percevant l'allocation de soutien familial.
- Le système est plus favorable pour la période où un enfant a moins de 3 ans.
- L'absence d'allocation générale pour le premier enfant est une spécificité française parmi les pays européens disposant d'allocations familiales. Certes, l'absence d'allocations familiales, au premier enfant ne « pénalise » que les familles avec un seul enfant de plus de 3 ans (ou lors de la sortie des aînés du champ des allocations familiales, soit en général à 20 ans). Cette particularité, par ailleurs, se comprend mal du point de vue de la prise en charge du coût de l'enfant ; elle traduit la composante « nataliste » de la politique familiale.

Graphique 1 - **Moyenne des prestations familiales par enfant**

(pour des revenus d'activité jusqu'à environ deux fois le smic)

en euros par mois



Note : le graphique inclut les allocations familiales et, pour les familles monoparentales, l'allocation de soutien familial.

- Dans la partie gauche (présence d'un enfant de moins de 3 ans) s'y ajoute l'allocation pour jeune enfant.

- Dans la partie droite (pas d'enfants de moins de 3 ans) s'y ajoute, pour les familles de trois enfants et plus, le complément familial.

On n'a pas tenu compte des majorations des allocations familiales pour âge des enfants : 31,14 euros par enfant de 11 à 16 ans et 55,36 euros par enfant de plus de 16 ans.

Guide de lecture : le graphique représente les prestations familiales apportées par un ou plusieurs enfants (par rapport à la situation sans enfants) et en moyenne par enfant.

Source : cas-types, modèle Pâris, Direction de la prévision.

Fiscalité directe

La fiscalité directe portant sur les ménages est modifiée pour ses trois composantes en fonction du nombre d'enfants à charge : l'impôt progressif sur le revenu du fait du quotient familial, la prime pour l'emploi et la taxe d'habitation. Si la présence d'enfants joue modérément sur la prime pour l'emploi, le jeu du quotient familial pèse d'un poids croissant en faveur des ménages avec enfants pour des revenus d'activité au-delà d'environ deux fois le Smic (pour un couple) et prend largement le relais de la mise sous conditions de ressources de certaines allocations familiales (Insee, 2003).

Allocations logement

L'effet des allocations logement sur le niveau de vie des familles en fonction du nombre d'enfants est complexe ; il dépend du statut d'occupation, du type de famille, de la zone d'habitation et du niveau de revenu familial (revenu catégoriel, soit approximativement le revenu imposable). On présentera ici le cas de ménages locataires éligibles à l'allocation logement.

Tableau 7 - **Montant de l'allocation logement**

en euros par mois

	Célibataire	Couple	Nombre d'enfants			
	sans enfants		1	2	3	4
Pas de revenu d'activité	266	316	357	411	464	521
1/2 Smic	228	316	357	411	464	521
Smic	65	155	250	319	391	440
1,5 Smic	0	0	94	179	269	301
2 Smic	0	0	0	39	148	159

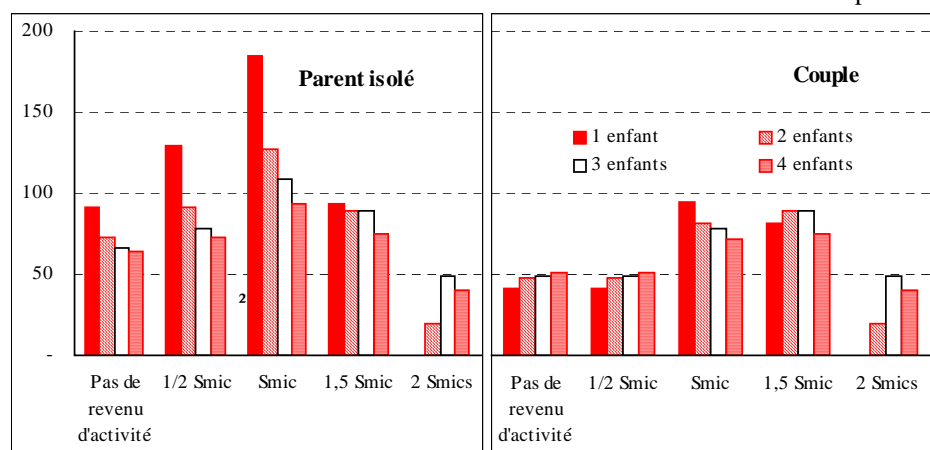
Allocation logement APL/AL en zone 1 (région parisienne), cas général.

Source : cas-types sur législation au 1^{er} janvier 2003, modèle Pâris, Direction de la prévision.

L'allocation logement est, en présence d'enfants, identique qu'il s'agisse d'un parent isolé ou d'un couple, mais plus faible pour une personne seule que pour un couple sans enfants. De ce fait, le gain moyen par enfant apparaît plus élevé pour le cas d'une personne seule (graphique 2)

Graphique 2 - **Accroissement moyen par enfant de l'allocation logement**

en euros par mois



Allocation logement en zone 1 (région parisienne), cas général.

Source : cas-types, modèle Pâris, Direction de la prévision.

L'allocation logement, de plus, est d'un montant différent selon trois zones qui tiennent compte, approximativement, du coût moyen du logement : la région parisienne, les villes de plus de 100 000 habitants et les villes nouvelles, le reste du territoire. Deux éléments varient : le niveau de l'allocation de base, le taux de décroissance en fonction des revenus. Pour le premier facteur, qui a l'influence la plus forte, la réduction de l'allocation selon la zone porte sur le niveau de référence (sans enfants) et sur le supplément par enfant. Par exemple, l'allocation est réduite, pour un ménage avec un enfant, de 37 euros en zone intermédiaire et de 59 euros dans la troisième zone.

Allocation logement, coût du logement et pauvreté

L'allocation logement est un élément important permettant aux familles à revenus modestes de faire face à une dépense essentielle. Sa prise en compte est donc indispensable dans toute analyse des revenus (et donc de la pauvreté monétaire). Cependant se posent des problèmes conceptuels et de mesures non négligeables.

- En retenant l'allocation logement perçue par les ménages locataires ou accédant à la propriété, on majore leur revenu par rapport aux propriétaires si, comme c'est le cas dans les traitements habituels des enquêtes, on n'affecte pas à ces derniers un « revenu fictif » correspondant à la valeur des services que leur rend le logement. Ceci conduit par exemple à accroître le taux de pauvreté parmi les retraités qui sont plus souvent propriétaires de leur logement, même s'ils ont des revenus modestes (Insee, 2001).
- Par ailleurs, le seuil de pauvreté étant calculé nationalement, les bénéficiaires de l'allocation logement en région parisienne disposant d'une allocation plus élevée qu'ailleurs risquent d'apparaître « moins pauvres » alors qu'ils ont souvent à faire face à des dépenses de logement excédant encore plus l'allocation. Ceci pourrait pousser à proposer une mesure alternative de la pauvreté « après coût du logement » ; c'est ce qui est pratiqué au Royaume-Uni.
- Tout ménage locataire ne perçoit pas l'allocation logement telle que décrite dans les cas-types ci-dessus : elle n'est pas versée si le propriétaire est membre de la famille du locataire ; elle est d'un montant nettement plus faible en cas de colocation ; enfin, elle peut ne pas être versée si le logement ne répond pas à certaines normes de décence et de surpeuplement. Il est possible que certains de ces éléments concernent proportionnellement plus les familles pauvres ou proches de la pauvreté.

En 2002, pour l'ensemble des ménages pauvres en logement locatif, les dépenses en logement représenteraient, *en l'absence d'aide au logement*, 35 % de leur budget. L'augmentation des loyers, plus rapide que celle des revenus et de l'allocation logement, est responsable de l'augmentation de leur « taux d'effort brut¹¹ », qui n'était que de 26 % en 1988. Pour les ménages avec enfants, ces taux d'effort bruts sont du même ordre de grandeur dans le parc social, mais nettement supérieurs dans le parc privé (48 % pour les familles monoparentales et 36 % pour les ménages vivant en couples) en raison à la fois de loyers plus élevés et de ressources globales plus faibles des ménages pauvres locataires du parc privé (tableau 8).

Les aides personnelles au logement modifient fortement cette hiérarchie.

Tableau 8 - L'effort financier des familles locataires

	en %					
	Tous locataires Taux d'effort moyen		Locataires parc social Taux d'effort moyen		Locataires parc privé Taux d'effort moyen	
	Brut	Net	Brut	Net	Brut	Net
Familles monoparentales						
Pauvres	35	10	30	6	48	21
Non-pauvres	22	14	19	11	26	18
Couples avec enfants						
Pauvres	28	12	24	8	36	21
Non-pauvres	16	13	14	11	17	16

Source : Insee, enquête Logement, 2002.

Ainsi, le **taux d'effort net**, c'est-à-dire **après prise en compte des aides au logement**, n'est plus que de 10 % pour une famille monoparentale pauvre et de 12 % pour un couple pauvre avec enfants. Ces taux d'effort nets deviennent légèrement inférieurs à ceux des familles non-pauvres.

(11) Il s'agit ici d'un taux d'effort brut, c'est-à-dire du rapport entre dépenses en logement et ressources du ménage, avant prise en compte des aides personnelles au logement.

Cette forte réduction du taux d'effort par les aides au logement est exclusivement au profit des locataires du parc social. En revanche, dans le parc locatif privé, le taux d'effort net des familles monoparentales pauvres est supérieur à celui des autres familles monoparentales ; la différence est encore plus forte en ce qui concerne les couples avec enfants (21 % vs 16 %). Les aides au logement, pourtant légèrement supérieures, ne suffisent pas à compenser les loyers plus élevés (plus de 100 euros de différence moyenne pour les familles pauvres avec enfants) et les ressources plus faibles que pour les locataires pauvres du parc social.

Aides à la scolarité

Deux aides, sous conditions de ressources, sont liées à la scolarisation des enfants : l'allocation de rentrée scolaire et les bourses (de collège ou de lycée). Il faudrait également tenir compte des subventions versées aux établissements permettant de réduire le coût des cantines.

Ces aides sont, au total, d'un montant faible. Si elles couvrent, environ, les coûts spécifiques liés aux fournitures scolaires et à certaines activités liées à la scolarité, elles ne permettent pas de contribuer au soutien scolaire qui serait d'autant plus nécessaire à nombre d'enfants pauvres ; le soutien scolaire reste ainsi l'apanage d'enfants de milieux plus favorisés, ce qui accentue les disparités devant l'école.

Les aides à la scolarité

L'allocation de rentrée scolaire, d'un montant annuel de 253,3 euros par enfant (rentrée scolaire 2003-2004), soit 21 euros par mois, est versée sous un seuil de ressources légèrement supérieur au seuil de pauvreté calculé à 60 % du revenu médian. Les bourses de collège ont un montant variable selon le niveau de revenu des familles, lui-même fonction du nombre d'enfants. Les montants sont nettement moins élevés que ceux de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS), dans la majeure partie des cas, mais les plafonds de ressources sont plus élevés.

Tableau 9 - Montant annuel de la bourse des collèges par enfant selon le nombre d'enfants et le niveau de revenu d'activité

en euros					
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants
0	288,9	288,9	288,9	288,9	288,9
0,5 Smic	179,7	179,7	179,7	179,7	179,7
1 Smic	56,1	56,1	56,1	179,7	179,7
1,5 Smic	0	0	56,1	56,1	56,1
2 Smic	0	0	0	0	56,1

Les bourses des lycées sont plus importantes et, également, très variables avec le niveau de revenu et le nombre d'enfants.

Tableau 10 - Montant annuel de la bourse de lycée par enfant selon le nombre d'enfants et le niveau de revenu d'activité

en euros				
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants
0	394	394	394	394
0,5 Smic	394	394	394	394
1 Smic	157	197	236	315
1,5 Smic	0	0	0	157

Cas général un seul salarié dans la famille, bourse de lycée général.

Aides sociales locales

En plus des transferts précédemment évoqués, il existe des aides sociales locales. Ces aides peuvent être inscrites dans la loi (aides légales des conseils généraux notamment dans le cadre de la protection de l'enfance, etc.) ou être facultatives (action sociale des communes, aides locales versées par les caisses d'allocations familiales, aides des associations locales, etc.). Ces aides sont peu étudiées alors qu'elles peuvent constituer un apport important aux familles à bas revenus et sont assez nettement ciblées sur le cas des familles avec enfants (Anne et L'Horty, 2002).

Les aides locales, un domaine mal connu

La seule étude disponible sur le sujet (Anne et L'Horty, 2002) utilise les résultats d'un recensement des dispositifs d'aides légales ou facultatives effectué en 2001 dans dix villes de France et pour six types de configurations de ménage. L'étude se trouve limitée par le fait que les barèmes locaux donnent une idée sur les droits potentiels, mais non sur les recours effectifs ni sur la possibilité effective de cumul des différentes aides, et par le fait des réticences de la part de certaines autorités locales à fournir les barèmes. L'étude fait cependant apparaître la grande diversité des situations selon les sites analysés.

Minima sociaux

Le **revenu minimum d'insertion (RMI)** concerne principalement des allocataires isolés ou des couples sans enfants (ces deux situations concernent 60 % des bénéficiaires). Cependant, le nombre d'enfants de moins de 18 ans dont les parents sont allocataires est considérable : environ 650 000 en France métropolitaine et 100 000 dans les départements d'Outre-mer (champ : Cnaf, données relatives à décembre 2002). Par ailleurs, 295 000 enfants de moins de 18 ans sont présents dans les familles monoparentales percevant l'allocation de parent isolé, l'API (en France métropolitaine). Parmi les enfants de moins de 3 ans, dont les parents sont bénéficiaires de minima sociaux, il s'agit surtout de l'API.

L'**allocation de parent isolé** est versée sous conditions de ressources, soit jusqu'à ce que le dernier enfant atteigne l'âge de 3 ans (API longue), soit pendant une année (API courte) à compter de l'événement à l'origine de la monoparentalité (décès du conjoint, divorce, etc.) ou dès la constatation de la grossesse d'une mère célibataire. L'API longue concerne environ 80 % des cas.

Alors que le nombre d'allocataires divorcés ou séparés de leur conjoint tend à diminuer et se montre sensible aux évolutions de la conjoncture économique, le nombre d'allocataires célibataires augmente rapidement : ceux-ci représentent les 2/3 des allocataires alors qu'ils étaient minoritaires en 1997.

L'API concerne principalement des familles n'ayant qu'un seul enfant : ainsi, en décembre 2001, près de 47 % des allocataires étaient dans ce cas.

Chacun de ces minima sociaux définit un plafond de ressources du foyer (fonction de sa taille) ; le montant de l'allocation est égal à ce plafond, déduction faite des autres ressources (il s'agit d'allocations différentielles). Cependant, comme certains éléments du revenu familial ne sont pas retenus dans ce décompte des ressources ou sont retenus pour une valeur forfaitaire, ceci conduit à ce que le revenu disponible de la famille de l'allocataire puisse être supérieur au plafond correspondant à sa situation.

Les **plafonds de ressources** sont bâtis sur une échelle d'équivalence (nombre d'unités de consommation assez proche de l'échelle retenue par l'Insee¹²) : poids de 0,5 pour le conjoint, poids de 0,3 pour les enfants ; elle « accorde » même un poids plus important au premier enfant d'une famille monoparentale au RMI.

Tableau 11 - **Plafond de ressources des minima sociaux**

	en euros par mois				
	0 enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants
Couple au RMI	617,55	741,06	864,57	1 029,25	1 193,93
Personne seule au RMI	411,70	617,55	741,06	905,74	1 070,42
API enfant < de 3 ans	521,52 ^(a)	695,36	869,2	1 043,04	1 216,88

(a) Femme enceinte sans enfants.

Barèmes au 1^{er} janvier 2003.

Les prestations familiales, à l'exception des compléments d'allocation pour âge, sont décomptées dans les ressources. De ce fait, elles réduisent le montant de l'allocation versée sans que le revenu dépasse le plafond. Par contre, l'allocation de rentrée scolaire et les bourses d'enseignement peuvent s'ajouter au revenu des familles. Pour les allocataires de minima sociaux recevant des allocations logement, celles-ci s'ajoutent à l'allocation, déduction faite d'un forfait logement variant peu avec la taille de la famille.

Tableau 12 - **Forfait logement**

	en euros par mois				
	0 enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants
Couple au RMI	98,81	122,7	122,7	122,7	122,7
Personne seule au RMI	49,40	98,81	122,7	122,7	122,7
API		95,1	117,7	117,7	117,7

Barèmes au 1^{er} janvier 2003.

Au total, l'apport de revenu par enfant pour les familles bénéficiaires de minima sociaux est voisin de celui pour les familles disposant de revenus d'activité modestes (un Smic à temps plein par exemple). Il est, par ailleurs, plus élevé pour les familles monoparentales que pour les couples, qu'elles soient bénéficiaires de l'API ou du RMI (tableau 13).

Tableau 13 - **Apport moyen par enfant**

	en euros par mois			
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants
Couples au RMI ^(a)	142	159	179	190
Personne seule au RMI	248	200	207	210
API	329	267	253	277
Couples 1 Smic sans APJE	101	144	216	211
Couples 1 Smic avec APJE	260	223	221	214
Familles monoparentales 1 Smic sans APJE	279	271	328	314
Familles monoparentales 1 Smic avec APJE	438	350	333	318

(a) L'apport moyen par enfant est égal à l'écart entre le revenu de la famille sans enfants et le revenu avec le ou les enfants, divisé par le nombre d'enfants. Dans le cas de l'API, la référence est le RMI pour une personne seule sans enfants.

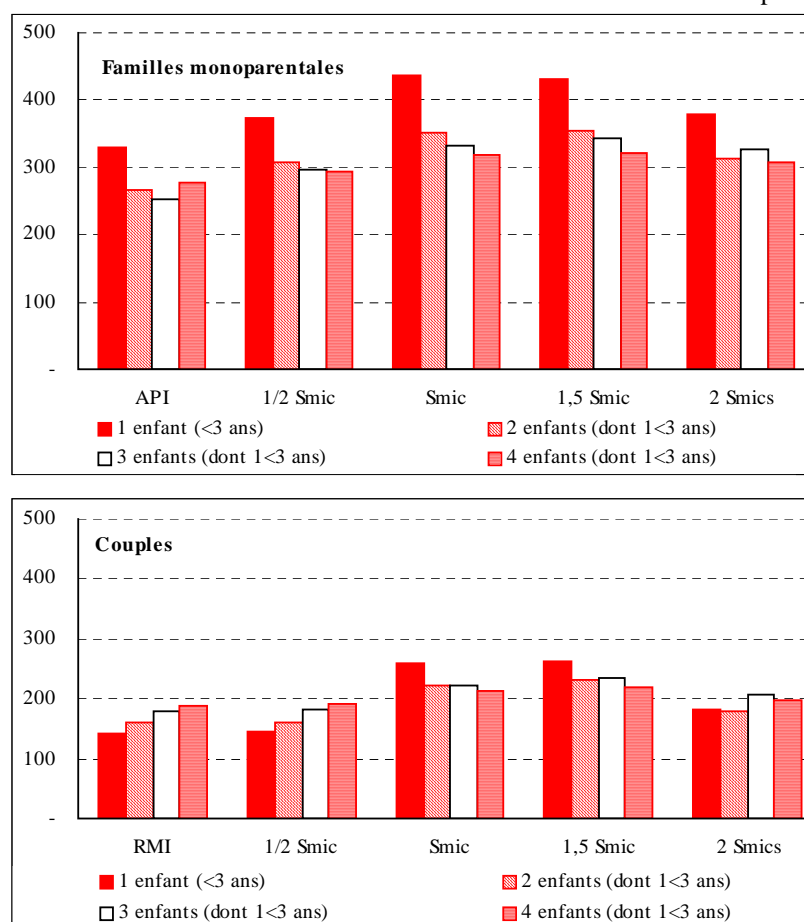
(12) Certains analystes estiment que l'échelle d'équivalence adoptée n'est pas adéquate pour les bas revenus et notamment pour les titulaires de minima sociaux car les postes pour lesquels il n'y a pas d'économie d'échelle, notamment l'alimentation et les vêtements, occupent dans leur budget une place structurellement plus importante.

Des transferts sociaux modestes

Au total, les transferts monétaires liés à la présence des enfants (prestations sociales perçues et réductions d'impôt) ont les caractéristiques suivantes.

- Ils assurent un effet important de redistribution horizontale (entre ménages sans enfants et ménages avec enfants) ; en cela ils sont un instrument important pour éviter que le niveau de vie monétaire des familles soit tiré vers le bas : diverses études mettent en évidence leur rôle en comparant ce que seraient les taux de pauvreté « avant ces transferts » ; elles seront évoquées au chapitre VI.
- Le montant moyen par enfant est plus élevé pour les familles monoparentales que pour les couples, du fait notamment de l'allocation de soutien familial et, dans les minima sociaux, de l'API.
- Le transfert est plus élevé en présence d'un enfant de moins de 3 ans (APJE) que si tous les enfants sont plus âgés (graphiques 3 et 4).
- Les transferts (prestations et réductions d'impôts) varient peu en fonction du revenu d'activité des familles. L'ensemble de la politique familiale ne joue pas un rôle de redistribution verticale significatif.

Graphique 3 - Moyenne par enfant de l'ensemble des prestations sociales (et des réductions fiscales) lorsque le plus jeune a moins de 3 ans en euros par mois

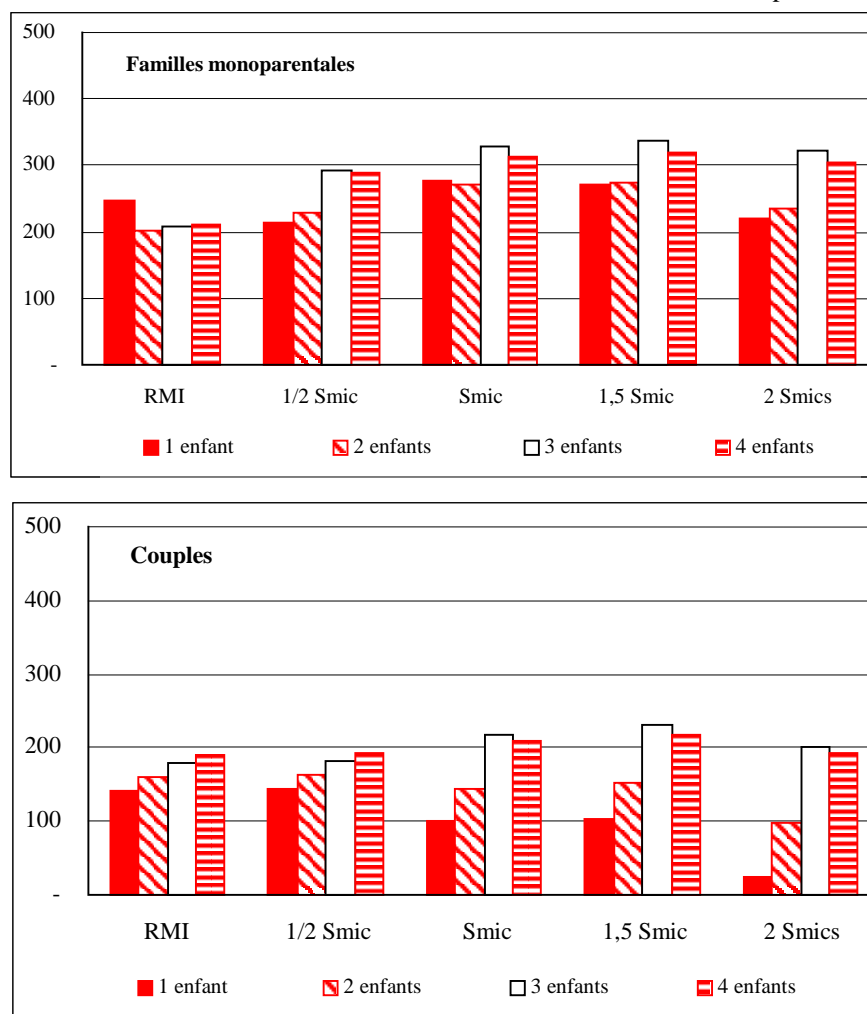


Notes : . on suppose que le plus jeune enfant a moins de 3 ans et donc que la famille perçoit l'APJE ;

. dans le cas de l'absence de revenu d'activité pour un parent isolé (API), la comparaison est faite avec un célibataire, sans enfants, touchant le RMI.

Sources : cas-types modèle Pâris, Direction de la prévision complétés par le Cerc.

Graphique 4 - Moyenne par enfant de l'ensemble des prestations sociales
(et des réductions fiscales) lorsque le plus jeune a 3 ans et plus
en euros par mois



Sources : cas-types modèle Paris, Direction de la prévision complétés par le Cerc.

Transferts liés aux enfants et pauvreté

Cette analyse du montant des transferts liés aux enfants doit, enfin, être reliée à celle du taux de pauvreté. Prenons l'hypothèse, raisonnable, que la présence d'enfants n'augmente pas le revenu d'activité des familles¹³ (parce qu'elles choisiraient de travailler davantage et trouveraient des emplois correspondants).

Ceci permet de définir un niveau minimum que doit atteindre l'ensemble des transferts liés aux enfants pour éviter d'accroître le risque de pauvreté monétaire. En effet, si un ménage se situe au seuil de pauvreté, le montant des transferts liés à un enfant, qui serait « neutre » par rapport au passage au-dessus ou au-dessous du seuil, doit être égal au montant du seuil de pauvreté multiplié par le poids de l'enfant en termes d'unités de consommation.

(13) Au chapitre III, on analysera les raisons conduisant à ce que, en fait, l'emploi dans les ménages se réduit avec la présence d'enfants et leur nombre.

Avec un seuil de pauvreté monétaire estimé, pour 2003, à 650 euros mensuels (pour le seuil à 50 %), le montant du transfert devrait être de 195 euros (poids 0,3) pour un enfant de moins de 14 ans et de 325 euros pour un enfant de 14 ans et plus (poids de 0,5). Si l'on retient un seuil « européen » de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian (soit 780 euros en 2003), les montants minima sont relevés d'autant (respectivement 232 et 390 euros).

Ceci permet de porter un jugement sur les différents cas-types analysés (tableau 13 ou graphiques 3 et 4).

- Pour un couple avec enfants, les transferts sont inférieurs à cette norme dans le cas du RMI ; il en est de même pour ceux ayant des revenus d'activité les plaçant au-dessus du seuil d'éligibilité des minima sociaux s'ils ont des enfants, tous âgés de plus de 3 ans¹⁴.
- La situation est plus favorable pour les familles monoparentales, surtout lorsqu'un enfant a moins de 3 ans.
- Les cas où le montant du transfert lié à l'enfant serait supérieur à la norme calculée avec le seuil « européen » sont exceptionnels.

Quelques cas-types

La complexité du système de transferts sociaux et leur interférence avec les revenus d'activité rendent difficile la compréhension des cas où des ménages peuvent se situer en dessous du seuil de pauvreté. Pour illustrer cette variété de situation, on décrira quelques cas-types respectivement pour des familles monoparentales et pour des couples avec enfants.

Familles monoparentales

Six cas peuvent être présentés en ne retenant à chaque fois que la famille avec un seul enfant en distinguant d'abord selon l'âge de celui-ci (du fait de l'allocation pour jeune enfant) et la situation de revenus d'activité : parent occupant un emploi à temps plein payé au Smic, ou un emploi à mi-temps payé également au Smic ou ayant des revenus d'activité insuffisants justifiant que la famille bénéficie alors de minima sociaux (API, par exemple pour un enfant de moins de 3 ans, ou RMI).

Pour une famille monoparentale avec un enfant, le revenu disponible d'une allocataire du RMI se situe juste au seuil de pauvreté de 50 % (il serait inférieur pour une allocataire localisée en zone III de l'allocation logement). En revanche, une allocataire de l'API bénéficie d'un revenu mensuel très légèrement supérieur. Dans les deux cas, le revenu reste inférieur à celui correspondant au seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian (tableau 14).

Pour une famille monoparentale avec un enfant, l'exercice d'un emploi à mi-temps rémunéré au Smic améliore assez peu le revenu : un peu moins de 40 euros si l'enfant a plus de 3 ans, un peu moins de 75 euros si l'enfant a moins de 3 ans, alors même que, dans les deux cas, des problèmes de garde générateurs de charges supplémentaires risquent d'apparaître. Lorsque l'enfant est âgé de 14 ans ou plus (son poids en unités de consommation est alors plus élevé, soit 0,5 et non 0,3), le revenu correspondant au seuil de pauvreté passe à 975 euros ; alors, les familles monoparentales au RMI ou disposant d'un emploi à mi-temps au Smic ou encore en API (API courte) ont des revenus légèrement en dessous du seuil.

(14) Dans les cas des familles de trois enfants et plus, dont le plus jeune a au moins 3 ans, il doit être assez rare qu'aucun n'ait 14 ans ou plus.

Tableau 14 - **Composition du revenu de familles monoparentales avec un enfant**
en euros par mois

	Enfant entre 12 ans et 14 ans (collège)			Enfant de moins de 3 ans		
	RMI	0,5 Smic	Smic	API	0,5 Smic	Smic
Salaire net		455	910		455	910
Allocation pour jeune enfant (APJE)				159	159	159
Allocation de soutien familial (ASF)	78	78	78	78	78	78
Allocation logement ^a	358	358	250	358	358	250
Revenu minimum d'insertion(RMI)	441					
Allocation de parent isolé (API)				363		
Allocation de rentrée scolaire (collège)	21	21	21			
Ensemble des prestations sociales	898	457	349	958	595	487
Prime pour l'emploi		26	42		26	42
Taxe d'habitation			- 8			- 8
Revenu disponible	898	937	1 292	958	1 076	1 430
Écart au revenu correspondant au seuil de pauvreté à 50 %	53	92	447	113	231	585
Écart au revenu correspondant au seuil de pauvreté à 60 %	- 116	- 77	278	- 56	62	416
Réduction de l'allocation logement						
Zone II	Environ 36					
Zone III	Environ 58					

(a) Allocation logement dans la zone I (Paris et villes nouvelles de la région parisienne).
Note de lecture : le tableau présente la décomposition du revenu disponible en reprenant l'ensemble des éléments perçus dans chaque cas. On suppose que le ménage est locataire et perçoit l'allocation logement. Le montant des minima sociaux est l'allocation effectivement versée, après forfait logement et en tenant compte des ressources incluses dans le décompte : ainsi le montant de l'APJE et de l'ASF se déduit du montant versé en API. Par contre, le montant de l'ARS ne se déduit pas du RMI.

Les deux lignes « écart » représentent la différence entre le revenu disponible de la famille et le montant de celui correspondant au seuil de pauvreté (soit ici le seuil multiplié par 1,3 c'est-à-dire par la taille du ménage en unités de consommation 1+0,3).

Source : modèle Paris de la Direction de la prévision.

Cohérence entre cas-types et résultats des enquêtes Revenus fiscaux

Les résultats apparaissant ci-dessus sont-ils contradictoires avec les résultats présentés en début de chapitre sur le fort taux de pauvreté des enfants des familles monoparentales ? Notons tout d'abord que les écarts à la situation de pauvreté sur certains cas-types sont très faibles. Il est possible également qu'il y ait des phénomènes de non recours à certaines prestations. Un examen détaillé des situations de chaque ménage monoparental (et de chaque couple avec enfants) dans l'enquête « Revenus fiscaux » conduit effectivement à retrouver une bonne cohérence : les ménages monoparentaux pauvres sont plus souvent réputés au RMI¹⁵ ou en emploi¹⁶ et rarement en API et, pour nombre d'entre eux, leurs enfants ont un âge égal ou supérieur à 14 ans conduisant alors à un niveau de vie en dessous du seuil de pauvreté, du fait du poids accru de l'enfant dans la taille du ménage exprimée en unités de consommation.

(15) Rappelons que l'affectation du RMI à tel ou tel ménage dans l'enquête est fait par imputation respectant le nombre total des allocataires, les structures par âge et par type et taille de famille.

(16) À la date de l'enquête Emploi associée aux déclarations fiscales soit mars n+1.

Couples avec enfants

Les couples avec un ou deux enfants (entre 3 et 14 ans) se situent en dessous du seuil de pauvreté à 50 % s'ils disposent d'un revenu salarial inférieur à un Smic, et juste au niveau du seuil s'ils disposent d'un Smic. Un revenu au moins égal à 1,5 Smic est nécessaire pour situer le revenu de la famille au-dessus du seuil de pauvreté à 60 % (tableau 15).

Un couple avec trois ou quatre enfants (âgés entre 3 et 14 ans) se situe en dessous du seuil de pauvreté à 50 %, si ses revenus d'activité sont faibles (RMI ou 0,5 Smic). En outre, dès que la famille nombreuse comporte un enfant de plus de 14 ans, il se situe assez loin en deçà du seuil en raison du changement dans l'échelle des unités de consommation. Des revenus d'activité de 1,5 fois le Smic sont alors nécessaires pour que la famille se situe au-delà du seuil de pauvreté à 60 % (tableau 15).

Tableau 15 - **Composition du revenu de couples avec un ou plusieurs enfants**

en euros par mois

	1 enfant entre 3 et 6 ans			4 enfants de plus de 3 ans (dont 3 de plus de 6 ans et 1 entre 14 et 16 ans)		
	RMI	0,5 Smic	Smic	RMI	0,5 Smic	Smic
Salaires nets		455	910	0	455	910
Allocation logement ^(a)	358	358	250	521	521	440
Revenu minimum d'insertion (RMI)	619	164		534	79	
Allocations familiales				394	394	394
Complément familial				144	144	144
Allocation de rentrée scolaire				62	62	62
Ensemble des prestations sociales	977	522	250	1 655	1 200	1 041
Prime pour l'emploi		30	45		38	53
Taxe d'habitation			- 5			0
Revenu disponible	977	1 007	1 200	1 655	1 693	2 004
Écart au revenu correspondant au seuil de pauvreté à 50 %	- 193	- 163	30	- 230	- 192	119
Écart au revenu correspondant au seuil de pauvreté à 60 %	- 427	- 397	- 204	- 607	- 569	- 258
<i>Réduction de l'allocation logement</i>						
<i>Zone II</i>	<i>Environ 36</i>					
<i>Zone III</i>	<i>Environ 58</i>					

(a) Voir tableau 14.

Source : modèle Paris de la Direction de la prévision.

On retrouve bien l'ordre de grandeur des résultats sur les risques de pauvreté, aussi bien dans les enquêtes Revenus fiscaux (ce chapitre) que dans le panel européen (chapitre VI).

CONCLUSION

Au terme de ce chapitre, il convient d'en résumer les principaux enseignements.

- La pauvreté monétaire touche, en France métropolitaine, une proportion importante d'enfants (jeunes de moins de 18 ans) : environ 8 %, soit un million d'enfants si l'on retient une définition assez stricte du seuil de pauvreté monétaire, près de 16 % (2 millions d'enfants) avec le seuil de référence des travaux européens.
- Ces situations de pauvreté sont souvent persistantes : diverses indications tendent à estimer qu'environ un tiers d'enfants éprouve pendant trois années consécutives au moins ces situations de pauvreté.

Or, la pauvreté persistante, éprouvée dans l'enfance, crée plus de risques de conséquences défavorables sur les personnes une fois atteint l'âge adulte.

- Le taux de pauvreté des enfants est supérieur d'environ un point au taux de pauvreté dans l'ensemble de la population. Cette situation résulte de deux facteurs qui se conjuguent : les transferts sociaux liés à la présence d'enfants ne sont pas très élevés au regard du seuil de pauvreté ; l'emploi est plus rare dans les familles avec enfants que dans les autres ménages.

- Ce sont dans les familles monoparentales, les familles de quatre enfants et plus et, dans une autre dimension, les familles dont la personne de référence est issue de l'immigration que se concentrent les risques de pauvreté des enfants (le risque de pauvreté est de plus sous-estimé pour les enfants immigrés du fait de la situation des sans papiers). Dans ces trois cas, le facteur principal d'accroissement du risque de pauvreté (par rapport aux couples avec un à trois enfants ou par rapport aux autres ménages) tient à l'insuffisance des revenus d'activité. Ceci conduit à explorer, dans le chapitre suivant, la relation entre emploi et pauvreté dans les familles avec enfants.

La principale source de pauvreté des ménages d'âge actif réside dans la faiblesse de leurs revenus d'activité : celle-ci est renforcée dans le cas des ménages avec enfants. C'est à l'exploration de cette relation que ce chapitre est consacré. Après qu'ait été soulignée la faiblesse de l'emploi dans les familles avec enfants, certaines de ses causes seront examinées, en particulier la difficulté de concilier emploi et vie professionnelle en analysant de manière détaillée les dispositifs d'aide en la matière.

DENSITÉ D'EMPLOI ET PRÉSENCE D'ENFANTS

La double activité au sein des couples tend à devenir une norme sociale dominante. De ce fait, dans la mesure où la pauvreté se définit de manière relative, le développement de ce modèle social induit mécaniquement que les situations choisies ou contraintes, dans lesquelles un seul emploi est exercé, voient s'accroître le risque de pauvreté par rapport à une époque où le modèle dominant était celui du « single bread winner ».

Pour rendre compte des différentes combinaisons possibles au sein d'un ménage, on peut évoquer la notion de densité¹ d'emploi : pour un couple, elle est maximale lorsque les deux travaillent à temps plein, s'abaisse avec le temps partiel d'un conjoint, etc. jusqu'à devenir nulle si tous les deux sont inactifs ou au chômage.

Ainsi, en 1999-2000, dans plus de 60 % des couples d'âge actif, ayant ou non des enfants, les deux adultes travaillent : dans 40 % tous deux à temps plein, dans 20 % en combinant un temps plein et un temps partiel (tableau 1). Plus la taille de la famille s'accroît (à partir de deux enfants), plus souvent l'un des deux parents est sans emploi.

Tableau 1 - Densité d'emploi et nombre d'enfants dans l'ensemble des couples

	Sans enfants de moins de 18 ans	Avec enfants de moins de 18 ans	Nombre d'enfants de moins de 18 ans				en %
			1	2	3	4 et plus	
			2 emplois à temps plein	46	38	47	
2 emplois dont un temps partiel	18	25	22	28	25	15	
1 temps plein, 1 sans emploi	26	31	25	30	45	56	
1 temps partiel, 1 sans emploi	3	2	2	2	3	5	
Sans emploi	6	4	4	4	6	13	

Champ : hors ménages étudiants ou retraités, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif. Hors ménages dont le chef de ménage a plus de 65 ans.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

La baisse de l'intensité d'emploi avec le nombre d'enfants est également nette dans le cas des familles monoparentales (tableau 2) ; la proportion d'emplois à temps partiel ou de non-emploi est forte et s'accroît rapidement avec le nombre d'emplois.

(1) Une mesure plus précise devrait tenir compte de la durée du temps partiel, d'une part, de la continuité ou non de l'emploi au cours de l'année, d'autre part.

Tableau 2 - Densité d'emploi dans l'ensemble des familles monoparentales

en %

	Sans enfants de moins de 18 ans	Avec enfants de moins de 18 ans	Nombre d'enfants de moins de 18 ans	
			1	2 et plus
Temps plein	63	51	57	43
Temps partiel	12	18	17	19
Sans emploi	25	31	26	39

Champ : hors ménages étudiants ou retraités, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif. Hors ménages dont le chef de ménage a plus de 65 ans.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

Dernier constat : la densité d'emploi s'accroît, dans les couples comme dans les familles monoparentales, avec l'âge du dernier enfant. Pour les familles monoparentales, c'est une substitution entre le non-emploi (62 % jusqu'aux 2 ans de l'enfant) et le temps plein (60 % et plus à partir de 11 ans) qui est observée. Pour les couples avec un petit enfant, la situation la plus fréquente est celle où un seul conjoint travaille, progressivement la double activité, à temps plein, domine.

Tableau 3 - Densité d'emploi selon l'âge de l'enfant dans l'ensemble des familles

en %

	Ensemble	0-2 ans	3-5 ans	6-10 ans	11-15ans	16-17 ans
		9	17	30	32	13
Monoparentales						
Un emploi temps plein	52	28	44	50	60	64
Un emploi temps partiel	18	10	16	22	18	15
Pas d'emploi	31	62	40	28	23	22
Couples						
Ensemble		22	23	25	23	8
Deux temps pleins	38	31	36	37	43	49
Deux emplois dont un partiel	25	19	24	29	27	22
Un temps plein	31	41	34	28	24	24
Un emploi temps partiel	2	2	2	2	2	2
Pas d'emploi	4	6	4	4	4	3

Note de lecture : 9 % de l'ensemble des familles monoparentales a un enfant de 0 à 2 ans (22 % des couples). Parmi les parents isolés ayant un enfant de 0 à 2 ans, 28 % ont un emploi à temps plein.

Champ : voir tableau 2.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus et fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

Manifestement, l'arbitrage entre exercice ou non d'un emploi pour un parent (les mères, de fait, dans la société française) concerne surtout la petite enfance et l'enfance jusqu'à la scolarisation en primaire. Au-delà, de nombreux problèmes de conciliation des temps professionnels, de déplacement domicile travail, d'encadrement des enfants hors du temps scolaire, d'accompagnement scolaire, etc. continuent certainement de se poser, mais le choix ou la nécessité de l'emploi dominant. Ce point fait moins l'objet de l'attention publique.

RELATION À L'EMPLOI ET PAUVRETÉ DANS LES FAMILLES

C'est naturellement la combinaison entre la densité d'emploi et le niveau des salaires qui détermine l'importance du revenu d'activité. Même si, en France, le niveau du salaire minimum est assez élevé relativement au salaire médian (environ 60 %), il est nécessaire, avec ce niveau de salaire, d'avoir une forte intensité d'emploi, proche de la saturation (temps plein pour un parent isolé, un temps plein et un mi-temps pour les couples avec enfants) et ce sur l'ensemble de l'année, pour dépasser légèrement ou significativement le seuil de pauvreté (voir les cas-types du chapitre II).

On comprend, dès lors, l'aggravation du risque de pauvreté pour les familles où les parents, du fait de leur faible niveau de formation, de leur qualification, ont des espérances de rémunérations salariales plus faibles, et des risques de non-continuité d'emploi plus élevés². Le fait d'avoir des enfants leur rend l'exercice d'un emploi plus difficile, en partie, peut-être, du fait des comportements des employeurs, mais aussi parce que, malgré les aides existantes (voir infra), il leur est plus difficile de concilier la vie professionnelle, la charge du travail domestique consacré à élever les enfants et l'exercice même des responsabilités parentales, difficultés renforcées, dans certaines conurbations, comme en région parisienne, par la rareté de logements proches des lieux de travail potentiels.

Au total, plus le niveau de formation des parents ou la catégorie socioprofessionnelle conduit à un risque de chômage élevé ou à une rémunération du travail faible au regard du coût des gardes d'enfants, plus on risque d'observer un affaiblissement de la densité d'emploi en fonction du nombre d'enfants.

Tableau 4 - **Densité d'emploi dans les familles pauvres (couples avec enfants)**

en %

	Sans enfants de moins de 18 ans	Avec enfants de moins de 18 ans	Nombre d'enfants de moins de 18 ans			
			1	2	3	4 et plus
2 emplois à temps plein	17	10	12	13	5	4
2 emplois dont un temps partiel	12	10	13	11	7	4
1 temps plein, 1 sans emploi	28	36	33	38	34	38
1 temps partiel, 1 sans emploi	12	10	11	9	11	11
Sans emploi	31	34	31	29	43	47

Champ : hors ménages étudiants ou retraités, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif. Hors ménages dont le chef de ménage a plus de 65 ans.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

À l'évidence, la difficulté d'exercer un emploi est renforcée pour les familles monoparentales : à niveau de diplôme donné, par exemple, l'exercice d'un emploi à temps plein ou à temps partiel est plus rare pour les parents isolés (à l'exception des parents isolés ayant au moins le niveau Bac + 2) et ceci explique le sur-risque de pauvreté de ces familles.

Tableau 5 - **Densité d'emploi dans les familles monoparentales pauvres**

en %

	Sans enfants de moins de 18 ans	Avec enfants de moins de 18 ans	Nombre d'enfants de moins de 18 ans	
			1	2 et plus
Temps plein	18	13	14	11
Temps partiel	16	22	25	19
Sans emploi	66	65	61	70

Champ : hors ménages étudiants ou retraités, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif. Hors ménages dont le chef de ménage a plus de 65 ans.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

(2) Par exemple du fait de contrats à durée déterminée.

Les obstacles à l'emploi pour les parents de jeunes enfants

Examiner de manière approfondie les difficultés spécifiques à l'exercice d'un emploi lorsqu'on est parent de jeunes enfants est d'une importance particulière pour la question de la pauvreté des enfants. Certes, le niveau plus élevé des prestations sociales pour les tout jeunes enfants (l'allocation pour jeune enfant ou l'API longue) contribue à améliorer le niveau de vie familial plus que pour des enfants plus âgés, mais, on l'a vu au chapitre II, pas assez pour sortir (ou sortir franchement) de la pauvreté. Mais surtout se pose une question de dynamique : si ces difficultés (ou si les choix personnels) conduisent à un retrait du marché du travail des mères (c'est dans la très grande majorité des cas celles-ci qui arrêtent de travailler) durant plusieurs années, le retour à l'emploi sera d'autant plus difficile ensuite.

Quel est donc le panorama de la relation à l'emploi pour les familles pauvres selon l'âge du plus jeune enfant ?

Les familles monoparentales pauvres ont assez peu d'enfants de moins de 6 ans. Ceci résulte de deux phénomènes différents : le premier tient au fait que les cas de monoparentalité qui proviennent du veuvage ou de la séparation sont assez nombreux et concernent souvent des enfants plus âgés. La seconde tient au niveau de l'allocation de parent isolé qui conduit à un revenu légèrement supérieur au seuil de pauvreté ; ceci réduit donc la fréquence des situations de pauvreté lorsqu'il y a un enfant en bas âge (API longue). La forte fréquence du non-emploi dans les familles monoparentales pauvres avec des enfants plus âgés peut traduire la difficulté à trouver un emploi après une longue interruption liée à la garde des enfants lorsqu'ils étaient jeunes. Elle peut aussi traduire la difficulté à garder ou trouver rapidement un emploi après une séparation ou un veuvage (tableau 6).

Tableau 6 - Densité d'emploi selon l'âge de l'enfant dans les familles pauvres

		en %					
		Ensemble	0-2 ans	3-5 ans	6-10 ans	11-15 ans	16-17 ans
Monoparentales			5	8	34	34	19
Un emploi	35	24	21	35	39	38	
Pas d'emploi	65	76	78	65	61	62	
		Ensemble	0-2 ans	3-5 ans	6-10 ans	11-15 ans	16-17 ans
Couples			23	22	26	21	8
Deux temps pleins	10	5	9	8	16	18	
1 temps plein ou 1 temps plein et 1 temps partiel	46	41	48	50	43	44	
1 temps partiel ou 0 emploi	44	54	42	42	41	37	

Note de lecture : voir tableau 3. Un regroupement des cas a été effectué pour des motifs de taille de l'échantillon.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

Pour les couples pauvres ayant des enfants, les cas d'enfants en bas âge sont nombreux : la fréquence est la même que pour l'ensemble pauvres ou non. La différence des situations d'emploi avec l'ensemble (écarts entre le tableau 6 et le tableau 3) est en partie évidente : quel que soit le critère retenu (ici l'âge des enfants), les familles pauvres vont concentrer toutes les situations où les deux parents sont sans emploi ou n'occupent qu'un seul temps partiel. Ce qui doit alors être souligné, c'est la fréquence de l'emploi non saturé : un seul emploi à temps plein ou deux emplois dont un temps partiel.

A l'arrivée d'un enfant et à l'issue du congé de maternité, le « choix » de reprendre ou non son emploi est à faire au milieu de nombreuses contraintes. Celle du revenu tout d'abord : l'accroissement des transferts liés à l'enfant (chapitre II) est modéré, moindre que la perte d'un emploi payé un demi-Smic. Ensuite, celle d'une rupture de la relation à un employeur et d'un difficile retour ultérieur à l'emploi. Celle du coût du recours à un mode de garde payant ou de la difficulté de recourir à un mode de garde gratuit (grands-parents, voisins, etc.). Celle aussi de la disponibilité d'une offre de mode de garde dont la localisation, les horaires, etc. soient compatibles avec les contraintes de l'emploi. Avant d'examiner ces différentes contraintes et les dispositifs visant à les alléger, il est bon d'examiner les résultats d'ensemble à partir du panorama du recours aux modes de garde pour les enfants de moins de 3 ans selon les niveaux de revenus. Dans les ménages pauvres, la garde est, le plus souvent, assurée par un des parents et le recours à un mode de garde payant déclaré est rare (tableau 7).

Tableau 7 - Les modes de garde des enfants en bas âge (moins de 3 ans) selon le niveau de vie des parents en 2000

		en %			
		1 ^{er} quintile	3 ^{ème} quintile	5 ^{ème} quintile	Ensemble
Mode de garde payant	Assistante maternelle agréée	7	22	27	19
	Crèche	5	13	8	9
	Salarié à domicile	0	0	8	2
Un des parents	Bénéficiaire de l'allocation parentale d'éducation APE	31	28	9	24
	Sans APE	33	7	3	13
Autres		24	30	45	33

Note : le 1^{er} quintile regroupe les 20 % des ménages ayant le niveau de vie le plus faible. Cet ensemble est un peu plus vaste que celui des ménages pauvres au seuil « européen » de pauvreté.

La modalité « autres » recouvre tous les cas de garde non déclarée, par exemple par un membre de la famille qui ne soit pas les parents, par un membre du voisinage, ou par un(e) employé(e) rémunéré(e) au noir.

Source : Cnaf, estimations modèle Myriade, France Métropolitaine, 2000. Le modèle est adossé à l'enquête Revenus fiscaux Insee-DGI et les modes de garde sont imputés sur la base des conditions d'activité et de rémunération.

Selon les estimations de la Cnaf, dans deux tiers des ménages à faibles revenus (le 1^{er} quintile de niveau de vie), les enfants en bas âge sont gardés par l'un des deux parents inactif (contre 36 % des ménages du 3^{ème} quintile et 15 % du dernier quintile). Seuls 14 % des ménages à faibles revenus ont recours à un mode de garde extra-familial déclaré, contre 37 % des ménages aux revenus médians (3^{ème} quintile) et 44 % des ménages aisés (5^{ème} quintile).

De même, huit enfants sur dix, âgés de 4 mois à moins de 2 ans et dont les parents sont allocataires de minima sociaux, ne sont jamais confiés à un mode d'accueil autre que leurs parents ou beaux-parents (Daniel, 2003). De plus, lorsqu'ils sont confiés à un mode de garde, les enfants de bénéficiaires de minima sociaux sont plus fréquemment pris en charge par une aide informelle : membres de la famille (sauf les parents et beaux-parents), amis ou voisins.

La relation entre situation d'emploi des parents et recours aux différents modes de garde est à double sens. Trouver un mode de garde extérieur permet d'occuper un emploi et, en sens inverse, occuper un emploi peut permettre de financer des modes payants, et constitue même parfois une condition d'accès à certains modes de garde (crèches dans un certain nombre de cas). Cette relation transparait, par exemple, dans la situation des enfants dont le ou les parents sont chômeurs (Daniel, 2003) : quasiment la moitié des enfants (48 %) sont confiés à un mode de garde externe (halte-garderie 15 %, assistante maternelle 12 % et crèche 11 %). En effet, les parents ont besoin de dégager du temps pour rechercher un emploi et de disposer d'une structure prenant en charge leurs enfants en cas de reprise d'activité. La faible flexibilité des modes de garde leur impose probablement de ne pas remettre en cause l'organisation précédemment établie.

Ne pas pouvoir résoudre ce dilemme et devoir arrêter de travailler pour garder son jeune enfant revient, pour les familles à faible niveau de rémunération, à accroître le risque de pauvreté dans l'instant³ et peut-être à un terme plus lointain car l'éloignement de l'emploi pendant deux ou trois ans accroît le risque de ne pas en retrouver un plus tard.

LES AIDES À LA GARDE D'ENFANTS

L'interruption d'emploi

Quels dispositifs peuvent concourir à réduire ces difficultés ? Sont-ils suffisamment adaptés à la situation des ménages à revenus faibles ?

Un premier ensemble de dispositifs est orienté vers la possibilité pour le ou un parent de suspendre son activité pour accueillir le jeune enfant. Deux questions se posent alors : la possibilité de retrouver aisément un emploi et le niveau des revenus durant la période d'interruption.

Le **congé maternité**⁴ (ordinairement d'une durée de dix semaines après la naissance), maintient à la fois le droit à retrouver son emploi et le revenu : l'indemnité journalière versée par les caisses d'assurance maladie est égale au salaire net journalier, jusqu'au plafond de la sécurité sociale, soit environ 65 euros.

Le **congé parental d'éducation** nécessite d'être salarié de l'entreprise depuis un an et peut être pris jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant ; le contrat de travail est suspendu, et aucune rémunération n'est versée au bénéficiaire, mais l'employeur s'engage à assurer le retour à l'emploi de l'employé(e) dans les mêmes conditions d'emploi que celles de l'emploi précédemment occupé⁵. Une autre modalité du congé parental peut consister en un passage à mi-temps.

(3) Les études sur panel montrent que l'entrée dans la pauvreté (le passage en dessous du seuil de pauvreté monétaire) est fréquemment lié à l'arrivée d'un enfant : se conjuguent accroissement des besoins (nombre d'unités de consommation) et réduction des revenus d'activité.

(4) Le congé paternité, de onze jours, indemnisés comme le congé maternité, est anecdotique au regard de notre sujet.

(5) Pour les salariés depuis au moins un an dans l'entreprise, l'employeur ne peut pas refuser le congé parental d'éducation. A l'issue du congé, le salarié doit retrouver son emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente (article L 122-28-3 du code du travail).

Pour les ménages à revenus faibles, deux difficultés peuvent en réduire l'usage : la condition de durée d'emploi préalable : un an chez le même employeur, la non-rémunération du congé parental.

Une autre modalité, très différente, d'interruption d'emploi, est l'**allocation parentale d'éducation** (APE) concernant les familles d'au moins deux enfants. Dans ce cas, la mère bénéficiaire (il s'agit à 98 % de femmes) perçoit une allocation jusqu'à ce que l'enfant ait 3 ans, d'un montant proche du demi-Smic. L'allocation peut être versée, à taux réduit, en cas d'exercice d'un emploi à temps partiel. Pour être éligible, il est nécessaire d'avoir travaillé au préalable au moins deux ans au cours des cinq ans précédant l'arrivée du dernier enfant (ou des dix ans s'il s'agit d'un troisième enfant). Les périodes de chômage indemnisé ne sont prises en compte que pour l'APE au titre du deuxième enfant.

Le bénéfice de cette prestation n'est pas lié au mécanisme du congé parental, mais peut se combiner avec lui ; ne garantissant pas un retour à l'emploi, alors qu'elle est incitatrice au retrait, temporaire, du marché du travail de personnes peu qualifiées, elle induit un risque pour le futur (encadré).

Au total, les possibilités d'interruption de l'emploi pour la garde d'enfants sans rupture de contrat de travail apparaissent n'être pas des plus généreuses au regard d'autres pratiques européennes (chapitre VI).

Recours à l'APE

Le recours à ce dispositif est fréquent pour les familles situées dans le bas ou au centre de la distribution des revenus (environ 30 % des ménages avec des enfants de moins de 3 ans mais est aussi utilisé au-delà (tableau 7)). Près de la moitié seulement des bénéficiaires de l'APE est en congé parental et a une assurance de retour à l'emploi dans la même entreprise et selon les mêmes conditions de travail⁶. Pour l'autre moitié, qui concerne notamment les mères qui étaient au chômage ou qui exerçaient une activité en CDD ou en CDI avec moins d'un an d'ancienneté, la question du retour à l'emploi après une interruption de trois ans peut être problématique.

L'APE, en raison de son montant assez faible, est plus intéressante financièrement pour les mères les moins qualifiées qui ne peuvent prétendre qu'à des bas salaires, mais ce sont alors celles qui ont le plus de risque de ne pas retrouver un emploi à l'issue d'une interruption longue. Ainsi, près de 150 000 femmes se sont retirées du marché du travail au moment de l'extension de l'APE au deuxième enfant en 1994⁷, et la probabilité de s'être retirée du marché du travail est plus importante pour les mères qui étaient non-qualifiées ou chômeuses au moment de demander la mesure (Bonnet et Labbé, 1999). L'APE à taux partiel, qui concerne 20 % des bénéficiaires et qui permet aux mères de rester actives sur le marché du travail en exerçant une activité à temps partiel, concerne surtout des femmes plus qualifiées.

Au-delà des conditions de rémunération (salaire de la conjointe plus faible que celui du mari) qui sont à l'origine d'un arbitrage financier, les conditions d'emploi de la mère (contrats précaires, ancienneté inférieure à cinq ans dans le secteur privé, horaires atypiques, etc.) influencent également le recours à la mesure (Marc, 2003). Cette idée est soulignée également par une récente étude de la Dares (Méda, Simon et Wierink, 2003) qui indique que plus de 60 % des femmes qui ont arrêté de travailler pour élever leur(s) enfant(s) ont particulièrement mis en avant des raisons liées aux conditions de travail (28 %), aux modes de garde (12 %), voire aux deux (21 %).

(6) Le chiffre de 50 % correspond à une déclaration des bénéficiaires interrogées lors d'une enquête de 1999 (Simon, 2000). Cependant, seules 25 % des bénéficiaires de l'APE en 1999 étaient en emploi stable avant et après la mesure, et la part de 50 % surestime donc sans doute la véritable proportion de bénéficiaires en congé parental.

(7) L'APE, créée en 1985, était auparavant réservée aux familles de trois enfants et plus.

Au final, un quart seulement des bénéficiaires était en emploi stable avant et après la mesure et près de 20 % des bénéficiaires deviennent inactives après la mesure (Simon, 2000) ; certaines deviennent alors bénéficiaires de l'APE au titre de la naissance d'un 3^{ème} enfant et se retirent ainsi pendant près de six ans du marché du travail. Pour ces femmes là, il est clair que le retour sur le marché du travail devient très difficile, voire impossible.

Les modes de garde

Pour faire garder leurs enfants, les parents peuvent recourir à différents modes de garde extérieurs au ménage, en dehors du recours à la famille, les voisins ou des gardes rémunérées au noir. Ils disposent pour cela d'une assez grande diversité⁸, en théorie du moins car se posent aussi les problèmes d'offre effective (lieux, horaires, etc.) et naturellement de coût. De plus, ils peuvent être contraints d'utiliser successivement plusieurs modes différents.

Pour les familles à faible revenu, force est de constater que le recours à des modes de garde payants est très réduit (tableau 7).

Les modes de garde

Modes collectifs

Les crèches

La majorité des enfants de moins de 3 ans en garde collective se trouvent dans des crèches, soit près de 245 000 enfants (11 % des enfants de moins de 3 ans). Les 2/3 sont accueillis en crèches collectives et un tiers en crèche parentale ou familiale.

Les crèches collectives

Les crèches collectives accueillent des enfants de moins de 3 ans dans des unités d'accueil qui ne peuvent dépasser 60 places. Le taux d'encadrement est important. Les dépenses d'équipement et de fonctionnement des crèches collectives sont assurées par les collectivités locales et indirectement par les Caf (par le biais des contrats enfance depuis 1988), dont la participation peut atteindre 60 % du coût.

Le nombre de places en crèches (collectives, familiales, parentales ou d'entreprise) est passé de 69 000 en 1975 à 203 000 fin 2001 (multiplié par 3 en 25 ans), dont 143 000 places en crèches collectives (1,2 enfant par place disponible).

A côté des crèches collectives existent des *crèches familiales* employant des assistantes maternelles (local, financement), des *crèches parentales* à gestion associative et des *crèches d'entreprise*.

Les haltes garderies

Les haltes garderies répondent à un besoin d'accueil temporaire et limité dans la durée pour les enfants de moins de 6 ans. Créées à l'origine pour garder occasionnellement les enfants dont la mère était au foyer, elles répondent de plus en plus à des besoins d'accueil dits « atypiques » liés à la précarité de l'emploi. Les haltes garderies se sont développées plus rapidement que les crèches : le nombre de places (où peuvent se succéder entre cinq et dix enfants) a presque triplé en vingt ans, passant de 25 500 en 1980 à 71 500 en 2001. Elles accueillent, en 2001, près de 350 000 enfants de moins de 6 ans chaque année.

Les centres de loisirs sans hébergement

Les centres de loisirs sans hébergement accueillent environ 300 000 enfants de moins de 6 ans. La gestion de ce type de structure peut être assurée par une commune, un centre communal d'action sociale, une association, un comité d'entreprise, une mutuelle, etc. Aucune obligation légale n'existe en ce domaine, et les disparités territoriales sont sans doute importantes également pour ce type de structure.

(8) La plupart des résultats de cette partie sont inspirés de deux rapports publics récents (Leprince, 2003 ; Hermange, Steck et Habert, 2003).

Modes individuels

Les **assistantes maternelles** « indépendantes » gardent les enfants (trois au maximum, sauf dérogation) à leur domicile et sont salariées directement par les parents. Le conseil général est chargé de l'agrément (obligatoire, sauf cas particuliers, pour percevoir les aides attachées à la profession) et de la formation des assistantes maternelles (60 heures sur cinq ans avec vingt heures les deux premières années).

Le recours à ce mode de garde connaît une forte progression depuis quinze ans. En 2002, on compte près de 340 000 agréments pour près de 260 000 assistantes effectivement en exercice ; près de 780 000 enfants de moins de 6 ans sont effectivement gardés par une assistante maternelle en 2002 (dont près de 460 000 enfants de moins de 3 ans) (Algava et Ruault, 2003).

Les **gardes d'enfants à domicile** sont des employées de maison salariées directement par les parents. Elles ne sont soumises à aucun agrément et aucune obligation de formation. On estime à près de 31 000 enfants de moins de 3 ans, et 46 000 enfants de 3 à 6 ans, le nombre d'enfants gardés par une employée de maison. Il semblerait que le recours à des formules de garde partagée se développent : deux familles partagent l'emploi d'un employé à domicile et alternent la garde au domicile de l'une ou de l'autre. Cependant, cette pratique n'est pas reconnue dans les textes juridiques.

Les limites de l'offre : pénurie et disparités territoriales

Un décalage semble exister entre l'offre proposée et les demandes des parents quant aux modes de garde. Cette tension se manifeste par une insuffisance quantitative du nombre de places offertes, notamment dans les crèches collectives et chez des assistantes maternelles, et de grandes disparités territoriales.

En ce qui concerne les crèches collectives, un décalage persistant se manifeste entre le souhait des parents et les pratiques qu'ils sont contraints d'adopter. 21 % des parents avec enfants en bas âge estiment que la crèche collective est le mode d'accueil le plus satisfaisant alors que 13 % seulement ont pu y avoir recours⁹. « *Pour trouver une place en crèche, cela relève du parcours du combattant* » est une phrase qui revient souvent.

Par ailleurs, sans doute en raison d'une pénurie d'assistantes maternelles agréées, 14 % des parents ont dû avoir recours à une nourrice non agréée alors qu'ils ne sont que 2 % à estimer qu'il s'agit du mode de garde le plus satisfaisant (Crédoc).

Le coût élevé pour la collectivité d'une place en crèche explique cette insuffisance d'offre. En effet, les dépenses de la collectivité (Caf et collectivités locales) pour les quelque 220 000 places en crèche, représentent 15 % du coût total de la garde d'enfants, alors que seuls 9 % des enfants de moins de 3 ans y sont accueillis. En plus du coût d'investissement, le coût d'équipement d'une place en crèche est très élevé pour la collectivité. Pour une famille dont le revenu équivaut à trois Smic, le coût mensuel total pour la collectivité est estimé à 920 euros pour une place en crèche collective, contre seulement 644 euros pour une garde par assistante maternelle et 426 euros pour une garde à domicile.

Le coût élevé restant à la charge des collectivités locales explique également que l'on observe de fortes disparités territoriales dans l'offre des places en crèche proposées aux familles de jeunes enfants. Il apparaît que le nombre de places en crèches est fortement lié à la densité de population. Alors qu'elles représentent un tiers de la population métropolitaine, les villes de plus de 30 000 habitants disposent de 60 % du parc de places en crèches collectives et 52 % du parc des crèches familiales. Ainsi, le taux de couverture calculé par la Drees est de 11 % pour les villes de plus de 30 000 habitants, contre 6 % seulement pour l'ensemble de la France métropolitaine.

(9) Enquêtes « Aspirations des français », Crédoc, 1988, 1994 et 2000.

Contrairement à une idée reçue, Paris et sa région sont particulièrement bien dotées à la fois en équipements et en prestations et se situent dans le peloton de tête des régions quant à la couverture des besoins, même si la demande pour les places en crèche y est plus forte.

Pour les assistantes maternelles, les disparités territoriales sont également importantes, et il est probable que les tensions sur l'offre soient très localisées géographiquement. Ainsi, si le taux de couverture national moyen est de 13 assistantes maternelles pour 100 enfants de moins de 3 ans, il est plus élevé dans une large bande allant de Nantes à Besançon, alors que les régions les plus au nord et les régions méditerranéennes (où le développement de l'offre a été plus faible que dans le reste de la France) connaissent des taux plus faibles.

Ces données soulignant les disparités territoriales sont cependant insuffisantes pour analyser l'ampleur des écarts éventuels entre offre de crèches et besoins pour les familles modestes ou pauvres : c'est au niveau du quartier que les choses se passent.

Financements publics et coût des modes de garde

Jusqu'à la fin de 2003, plusieurs dispositifs d'aide financière à la garde de jeunes enfants coexistent : l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), les réductions de coût pour les crèches et enfin des allègements d'impôts (encadré).

Ces aides sont censées s'ajuster aux différentes modalités que pourraient choisir les parents : garde individuelle à leur domicile, garde individuelle ou avec deux autres enfants au domicile de la garde ou structures collectives. En effet, il ne semble pas qu'on puisse conclure a priori sur la supériorité de certains modes de garde quant au développement de l'enfant, et le choix politique est dans ce cadre d'assurer, au moins en théorie, le libre choix des parents.

Les aides à la garde d'enfants en bas âge

Les crèches collectives et familiales

La prise en charge par les collectivités et les Caf d'une grande partie du coût d'équipement et de fonctionnement des crèches est une aide « en nature » importante pour les familles qui en bénéficient. Par ailleurs, un barème national, préconisé par la Cnaf, prévoit une participation financière plafonnée des familles, fonction du nombre d'enfants et du revenu mensuel net.

L'application de ce barème n'est toutefois pas obligatoire. Aussi, le coût de la crèche à la charge de la famille peut varier assez sensiblement d'une collectivité locale à l'autre.

Aide à la Famille pour l'Emploi d'une Assistante Maternelle Agréée (AFEAMA)

L'AFEAMA, créée par la loi du 6 juillet 1990, est attribuée au ménage employant une assistante maternelle agréée pour assurer la garde au domicile d'au moins un enfant de moins de 6 ans. L'attribution de cette aide se fait sans condition liée à une activité professionnelle. L'aide consiste en une prise en charge directe, par les caisses d'allocations familiales, de la totalité des cotisations patronales et salariales.

Depuis 1982, cette aide est majorée d'un montant qui varie selon l'âge de l'enfant et les ressources du ménage. Pour un enfant de moins de 3 ans, le montant maximal mensuel varie de 131 euros pour des revenus supérieurs à 17 474 euros à 200 euros pour des ressources inférieures à 12 708 euros.

Pour un enfant de 3 à 6 ans, le montant maximal mensuel varie de 65 euros pour des revenus supérieurs à 17 474 euros à 100 euros pour des ressources inférieures à 12 708 euros.

Parmi les ménages recourant à une assistante maternelle, la part des bénéficiaires de l'AFEAMA a fortement augmenté, passant de 55 % en 1990 (110 000 familles) à 74 % en 2001 (598 000 familles).

L'Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)

L'AGED est attribuée au ménage dont le ou les membres exercent une activité professionnelle minimum et emploient à leur domicile une personne pour assurer la garde d'au moins un enfant de moins de 6 ans. Créée en 1986, cette allocation a été largement étendue par la loi Famille de juillet 1994.

Pour la garde d'un enfant de moins de 3 ans, le montant de l'AGED est égal à :

- 75 % des cotisations sociales versées dans la limite d'un plafond trimestriel (1 500 euros au 1^{er} janvier 2001), si les ressources annuelles nettes pour l'année n-2 sont inférieures à un certain seuil (34 744 euros) ;
- 50 % des cotisations versées dans la limite d'un plafond trimestriel (1 032 euros au 1^{er} janvier 2001) si les ressources annuelles nettes du ménage sont supérieures ou égales au seuil.

Pour la garde d'un enfant âgé de 3 à 6 ans, l'AGED est de 50 % des cotisations dans la limite d'un plafond de 516 euros.

Entre 1991 et 2001, le nombre de bénéficiaires de l'AGED est passé de 12 000 à 61 000 familles. En janvier 2001, 86 000 enfants en étaient bénéficiaires (dont 30 600 enfants de moins de 3 ans).

Les allègements d'impôts pour frais de garde de jeunes enfants

Les frais de garde d'enfants de moins de 6 ans à l'extérieur du domicile ouvrent droit à une réduction d'impôt pour les ménages dont les membres exercent une activité professionnelle. La réduction est égale à 25 % des dépenses, celles-ci étant plafonnées à 2 287 euros par enfant (soit une réduction maximale de 572 euros).

Les contribuables domiciliés en France bénéficient, par ailleurs, d'une réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile. Celle-ci est égale à 50 % du montant des dépenses effectivement supportées par le contribuable dans la limite d'un plafond de 7 400 euros (soit une réduction maximale de 3 700 euros). Ces réductions sont cumulables avec l'AGED.

Près de 135 000 foyers fiscaux bénéficient de la réduction d'impôt pour salariés à domicile liée à la présence d'un enfant de moins de 6 ans.

Compte tenu du montant de ces différentes aides, le coût résiduel des différents modes de garde reste non négligeable pour les familles. Il est, en général, prohibitif pour les familles à bas revenu.

Selon les estimations de la Cnaf, le coût net à la charge de la famille pour une place en crèche (après prestations service Cnaf, réductions d'impôts et aides des collectivités locales, hors APJE) varie de 98 euros par mois pour les familles percevant un Smic, à 437 euros pour les familles à cinq Smics. Le revenu est beaucoup moins discriminant pour le recours à l'assistante maternelle puisque le coût varie de 260 euros pour une famille à un Smic à 281 euros pour une famille à cinq Smics. Le coût de la garde à domicile, dont le recours est impossible pour les familles à faibles revenus, est de 1 214 euros pour les familles à cinq Smics.

Le taux d'effort pour une famille touchant l'équivalent d'un Smic pour l'accueil complet d'un enfant de moins de 3 ans non scolarisé atteint 11 % de leur revenu salarial pour une place en crèche et 28 % pour le recours à une assistante maternelle, alors qu'il est impossible à une telle famille de recourir à la garde à domicile. Seul l'accueil en crèche semble accessible aux familles à bas revenus, en raison notamment d'un barème dégressif selon les revenus.

Néanmoins, seuls 5 % des familles du 1^{er} quintile de revenus ont recours aux crèches (tableau 7). En plus du coût résiduel des conditions d'éligibilité peuvent en effet peser, certaines collectivités réservant les places aux familles dont les deux parents (ou le seul parent isolé) travaillent à temps plein.

Au total, les crèches constituent le recours le plus fréquent pour les familles au revenu médian (14 % des modes de garde utilisés par les familles du 3^{ème} quintile de revenus). Le recours à une assistante maternelle est surtout fréquent pour les familles des 4^{ème} et 5^{ème} quintiles de revenus (29 % et 28 % des modes de garde utilisés) et la garde à domicile est utilisée essentiellement par les familles les plus aisées (8 % des modes de garde déclarés).

En présence d'enfants non encore scolarisés et nécessitant une garde « à temps complet », c'est-à-dire dépassant la durée d'un emploi à temps plein du fait notamment des temps de déplacement domicile travail, on comprend dès lors le repli très fréquent sur l'inactivité des femmes lorsque, pour elles, l'espérance d'un revenu stable et suffisant est faible. Et ce repli est encore plus aisé à comprendre en face de l'incitation que constitue l'allocation parentale d'éducation. Mais ce retrait d'activité contribue alors au risque de pauvreté.

Lorsque l'enfant grandit

Les enfants âgés de 3 à 6 ans sont presque tous scolarisés à l'école maternelle. L'école maternelle devient le mode de garde le moins onéreux pour les parents¹⁰. Pour des parents qui travaillent à temps plein, voire même à temps partiel ou en horaires décalés¹¹, la nécessité de recourir à des modes de garde demeure. En face de ce besoin, le montant des aides financières se réduit (voir ci-dessus l'encadré sur les aides).

Dans l'accès aux modes de garde, les familles pauvres se trouvent une nouvelle fois bien plus contraintes que les autres familles. La cible des aides financières (AGED et AFEAMA, réductions fiscales) maintenues, à taux réduit jusqu'aux 6 ans de l'enfant, ne leur est en définitive guère favorable. Pour elles, l'AGED reste inaccessible, les réductions fiscales ne jouent pas, le recours à temps partiel, à une assistante maternelle agréée peut sans doute davantage intervenir¹².

(10) Elle l'est aussi pour les communes qui n'ont pas à rémunérer le personnel, ce qui peut expliquer que certaines poussent au développement de la scolarisation en maternelle dans la deuxième année de l'enfant, alternative moins coûteuse que le financement de crèches collectives, même si ce n'est peut-être pas un choix favorable à l'enfant.

(11) Par exemple, les parents travaillant tard le soir font davantage appel aux services de garde payants (Guillot, 2002).

(12) Il n'a pas été possible de documenter, dans le cadre de ce rapport, le temps de recours à des assistantes maternelles selon l'âge des enfants, la durée du recours et le niveau de revenu familial.

Par ailleurs, si la contrainte de garde d'enfants se relâche quelque peu, la difficulté de retrouver un emploi après au moins deux ans d'interruption peut être grande (surtout si l'employeur craint les absences dues aux aléas de santé des jeunes enfants).

La Prestation d'Accueil du Jeune Enfant

La création de la PAJE va-t-elle améliorer l'accès des familles pauvres aux modes de garde ?

La Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) a été présentée pour la première fois à la Conférence de la Famille, le 29 avril 2003, et a été définitivement adoptée dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (18 décembre 2003). Cette prestation a vocation à remplacer cinq allocations existantes d'aide à la garde d'enfants : l'APJE¹³, l'AFEAMA, l'AGED, l'APE et l'Allocation d'Adoption¹⁴ (Encadré).

La prestation d'accueil du jeune enfant¹⁵

La PAJE a plusieurs composantes.

Une « allocation de base », versée sous conditions de ressources qui comporte une « prime à la naissance » de 800 euros et une prime mensuelle de 160 euros jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Elle se substitue, de fait, à l'APJE. Le plafond de ressources pour cette partie de l'allocation est de 4 100 euros si les deux parents travaillent et 3 000 euros si un seul des deux parents travaille. 90 % des familles devraient satisfaire à ces critères contre 80 % pour l'actuelle APJE (soit 200 000 familles supplémentaires).

Un « complément de libre choix », non soumis à conditions de ressources afin de permettre aux parents de choisir entre continuer, réduire ou cesser leur activité professionnelle pendant les premières années de l'enfant. Il se décompose en deux modalités :

Le « *complément mode de garde* » est versé jusqu'aux 6 ans de l'enfant et concerne les familles dont l'un des membres (ou les deux) continue d'exercer une activité professionnelle. Il se substitue donc à l'AFEAMA et l'AGED. Ce complément consiste à prendre en charge les cotisations patronales de la personne employée (à domicile ou non), à hauteur de 100 % pour une assistante maternelle et 50 % pour un salarié à domicile. De plus, une allocation modulée en fonction des ressources est versée à la famille :

- 350 euros (et 175 euros pour un enfant âgé entre 3 et 6 ans) pour les familles dont les revenus sont inférieurs à 2,1 Smics,
- 250 euros (et 125 euros) pour les familles dont les revenus sont compris entre 2,1 et 4,5 Smics,
- 150 euros (et 75 euros) pour les familles dont les revenus sont supérieurs à 4,5 Smics.

A cela s'ajoutent les réductions d'impôts actuelles qui ont été à nouveau augmentées dans le cadre de la loi de Finances pour 2004 (pour l'emploi d'un salarié à domicile, le plafond de réduction passe de 7 400 euros à 10 000 euros).

(13) L'Allocation pour Jeune Enfant est une allocation sous conditions de ressources versée jusqu'aux 3 ans de l'enfant. Selon les études, elle est considérée comme une aide à la garde de jeunes enfants ou comme une aide plus générale à l'entretien. Dans le cadre de ce rapport, nous avons considéré l'AJPE comme une aide générale puisqu'elle n'est pas liée au choix de mode de garde. De ce fait, nous ne la prenons pas en compte dans les comparaisons entre le système actuel et la PAJE.

(14) L'Allocation d'Adoption est versée dès l'arrivée du ou des enfants adoptés dans la famille, pour une durée de 21 mois. L'aide est soumise aux mêmes conditions de ressources que l'APJE, et son montant est de 159 euros par enfant adopté de moins de 20 ans. Elle concerne, en 2001, 1 500 familles.

(15) Voir le dossier de presse du Ministère délégué à la Famille.

Le « *complément retrait d'activité* » est versé aux familles dont l'un des deux membres (ou les deux) s'arrête de travailler, soit partiellement, soit totalement, pour garder son enfant. Il se substitue donc à l'APE. Pour son obtention, il est nécessaire de justifier de deux ans d'activité professionnelle (au cours des quatre dernières années pour deux enfants, au cours des cinq dernières à partir du troisième enfant). Il peut être versé pendant les six premiers mois du premier enfant, lorsque l'activité a été continue pendant les deux dernières années. Le montant mensuel du complément est de 334 euros pour une cessation totale (+ 160 euros si la famille ne satisfait pas aux conditions de l'allocation de base), de 216 euros pour une cessation d'au moins 50 % du temps de travail, et 124 euros pour une cessation comprise entre 20 % et 50 %.

Globalement, la réforme renforce théoriquement les aides aux familles à bas revenus en incitant à la poursuite de l'activité professionnelle : d'un côté, elle permet de faire diminuer le coût pour une famille pauvre du recours à une assistante maternelle et, de l'autre côté, elle rend l'accès au complément lié au retrait d'activité plus difficile que ne l'était celui à l'APE.

En cas de maintien de l'activité professionnelle et de recours à une assistante maternelle, le complément « mode de garde » permet de diminuer le coût du recours à l'assistante maternelle. Si celle-ci est payée au salaire minimum (soit un salaire brut mensuel de 707 euros, correspondant à la garde d'un enfant pendant dix heures par jour et pendant vingt jours), le coût pour la famille passe de 260 euros actuellement à 110 euros (le taux d'effort d'une famille gagnant un Smic diminue de 28,5 % à 12 %).

Cependant, dans certaines régions où la tension entre l'offre et la demande est forte et où les assistantes maternelles sont peu nombreuses, les salaires sont plus élevés (Périer, 2003). Pour prendre l'exemple extrême de Paris¹⁶, où le coût brut d'une assistante maternelle peut atteindre 1 000 euros, la baisse que permet la PAJE reste insuffisante pour que ce mode de garde devienne accessible aux familles à bas revenus (le taux d'effort pour une famille gagnant un Smic passe de 49 % à 33 %).

En ce qui concerne le « complément retrait d'activité », les montants de l'APE sont globalement reconduits ; mais les conditions d'accès sont légèrement plus restrictives à l'arrivée du deuxième enfant ou des enfants de rang supérieur.

L'extension de la mesure dès le premier enfant est faite sous des conditions d'accès assez strictes (il faut avoir été actif, en emploi ou chômeur indemnisé, de manière continue pendant les deux années précédant la demande). Ses effets sur le risque de s'éloigner du marché du travail sont plus limités puisque la durée de l'aide n'est que de six mois, et les conditions d'accès risquent d'en exclure des familles en emploi précaire.

Cependant, ces mesures ne modifient pas en profondeur la logique de l'APE, elles permettent surtout de limiter les effets d'aubaine. Les femmes qui n'avaient pas d'autre choix que d'arrêter de travailler à la naissance de leur enfant, c'est-à-dire le plus souvent les mères de familles pauvres, n'auront plus accès à la mesure.

(16) Les salaires des assistantes maternelles les plus élevés se trouvent à Paris, dans la région parisienne, dans les grandes villes du Sud-Ouest et du Sud (Cnaf).

Au total, l'introduction de la PAJE et le relèvement du plafond de la réduction liée à l'emploi d'un salarié à domicile à 10 000 euros, tendent à améliorer davantage l'aide aux familles à revenus plus élevés. Par rapport à la situation actuelle, le gain mensuel est de + 150 euros pour les familles touchant 1 Smic contre + 380 euros pour les familles touchant 2 Smics, et + 280 euros pour les familles dont les revenus sont compris entre 3,5 et 4 Smics pour le recours à une assistante maternelle. Pour le recours à une garde à domicile, le gain est de + 180 euros pour les familles touchant 1 Smic (ce qui n'est pas suffisant pour rendre ce mode attractif compte tenu des revenus de la famille) contre + 240 euros pour les familles touchant entre 2 et 4 Smics et + 310 euros pour les familles touchant 4,5 Smics.

Pour conclure, la situation a été peu modifiée par la réforme récente (cf. notamment Caussat, Le Minez et Pucci, 2003) : les parents de familles pauvres, et surtout les mères, sont incités à se retirer du marché du travail pour assurer la garde de leurs enfants. Deux types de paramètres peuvent jouer, qui peuvent tenir à la situation particulière de ces mères sur le marché du travail (chômage plus fréquent, salaires faibles, mauvaises conditions de travail) ou aux limites du système de modes de garde (pénurie de places en crèches, localisées géographiquement, et coût trop élevé des autres modes de garde).

Pour les couples, la situation des familles est sensiblement différente selon que le conjoint qui n'assure pas la garde des enfants (le père dans presque tous les cas) est en emploi ou non. D'ailleurs, les mères ont plus souvent recours à l'APE lorsque leur conjoint est en emploi stable, ce qui indique que l'arbitrage se fait surtout au niveau du ménage.

Cependant, même dans les familles où le conjoint est en emploi, la mono-activité provoquée par l'inactivité de la mère a souvent pour conséquence des revenus insuffisants pour protéger la famille de la pauvreté. En effet, on a vu dans le chapitre II que pour des couples avec plusieurs enfants, des salaires correspondant à au moins 1,5 Smic apparaissent souvent nécessaires pour assurer des revenus largement supérieurs au seuil de pauvreté.

Pour les familles monoparentales, l'arbitrage se pose dans des termes différents puisque lorsque la mère est inactive pour assurer la garde de ses enfants, il n'y a pas de conjoint pour assurer un revenu d'activité.

Pour ces familles, l'accès à des modes de garde peu onéreux reste donc une condition essentielle à l'exercice d'une activité, à temps partiel ou à temps plein, et à des revenus suffisants pour les protéger de la pauvreté. Si certaines mères isolées peuvent être amenées à interrompre leur activité pour assurer la garde de leurs enfants, et bénéficier alors de l'APE ou de l'API, la question du retour à l'emploi se pose pour elles de manière problématique.

Dans ce chapitre consacré à l'examen des liens entre pauvreté des enfants et situation d'emploi des parents, il est nécessaire d'aborder enfin certaines questions relatives aux minima sociaux.

Rappelons (chapitre II) que 650 000 enfants de moins de 18 ans appartiennent à des familles allocataires du RMI, fin 2002, dont environ 68 000 de moins de 3 ans et 120 000 entre 3 et 6 ans. Parmi ces enfants de moins de 6 ans, 80 000 environ sont de parents isolés.

Quant à l'API, elle concerne 295 000 enfants, fin 2002 et 163 000 mères. Parmi celles-ci, 80 % sont enceintes ou ont des enfants de moins de 3 ans.

Le RMI comporte, on le sait, une composante relative à l'insertion sociale ou professionnelle des allocataires et de leur famille. Il n'apparaît pas que celle-ci soit particulièrement mise en œuvre (au moins en ce qui concerne l'aide à l'insertion professionnelle) en faveur des familles avec enfants.

De fait, dans l'examen du taux de signature des contrats d'insertion existants (environ 50 % en moyenne pour l'ensemble des bénéficiaires alors que la signature est théoriquement obligatoire dans les trois mois suivant la perception du RMI), celui-ci est plus faible pour les bénéficiaires avec des enfants, entre 19 % et 10 % selon le nombre d'enfants, que pour les bénéficiaires n'ayant pas d'enfants, 59 % (Demailly, Bouchoux et Outin, 2002)¹⁷.

Les problématiques particulières de l'insertion professionnelle pour les familles avec enfants à charge n'étaient pas évoquées dans les circulaires relatives à la gestion du RMI qui définissaient le contrat d'insertion¹⁸. Dans la réforme qui vient d'être votée et sera appliquée en janvier 2004, le contenu des contrats d'insertion est précisé, un accent est mis sur l'insertion professionnelle et un nouveau contrat de travail, atypique, a été créé pour les allocataires depuis plus d'un an.

Mais aucune considération n'est donnée ni à l'importance que revêt, pour les enfants, le retour à l'emploi de leur parent, ni aux difficultés particulières que peuvent avoir les allocataires ayant des enfants à charge pour occuper un emploi.

Dans l'**allocation de parents isolés**, peu d'attention est portée à la question de l'aide au retour à l'emploi, durant le temps de perception de l'allocation : par exemple, ce n'est que depuis la loi de lutte contre les exclusions qu'est mis en place un mécanisme d'intéressement au retour à l'emploi analogue à celui du RMI. De plus, il n'est pas organisé d'aide particulière (formation, accompagnement, aide à la résolution des problèmes de garde d'enfants, etc.) permettant de favoriser une recherche d'emploi.

Ceci est probablement plus dommageable pour les cas d'API « longue », c'est-à-dire pour des mères dont un enfant a moins de 3 ans. Ceci concerne environ huit allocataires sur dix (Algava et Avenel, 2001).

Selon une étude réalisée sur le département de la Moselle (Chaupain-Guillot et Guillot, 2003) un tiers seulement des mères en API longue est actif (occupant un emploi, chômeuse ou étudiante). Parmi les mères bénéficiaires qui occupent un emploi, la plupart continue leur activité 36 mois après la sortie de l'API. Parmi les mères restées inactives ou chômeuses, près d'un tiers seulement a accédé ultérieurement à un emploi : l'éloignement durable du marché du travail rend plus difficile la reprise d'emploi.

(17) Selon Zoyem (2001), ce ne serait pas tant la présence d'enfants que les autres caractéristiques des allocataires qui joueraient sur la probabilité de signer un contrat.

(18) Qui ne concernent pas le seul allocataire mais aussi les membres de sa famille.

Il semble, par contre, selon la même étude, que le retour à l'emploi soit plus fréquent pour les mères en API courte. L'effet d'une moindre durée d'interruption peut y contribuer, mais aussi le fait que les enfants des mères en API courte doivent être souvent plus âgés et poser moins de problèmes de garde.

Or, il pourrait être souhaitable qu'un effort particulier d'aide soit fait pour ces mères isolées sachant que l'accès à l'emploi est pour elles particulièrement difficile.

Pour les mères qui ne (re)trouvent pas d'emploi, le passage direct de l'API au RMI est assez fréquent, surtout dans les premiers mois suivant la sortie de l'API et surtout pour les sortantes d'une API courte. En effet, 54 % des sortantes d'API courte se sont trouvées au RMI pendant au moins 18 mois, alors que c'est le cas de 47 % des sortantes de l'API longue.

Dans ce contexte, en plus du fait que les sortantes de l'API font partie des publics prioritaires pour l'accès aux dispositifs majeurs de la politique de l'emploi, un dispositif spécifique existe depuis 2000 pour accompagner le retour à l'emploi des mères, par le biais d'une aide financière ; il s'agit de l'Aide à la Reprise d'Activité des Femmes (ARAF).

Elle s'adresse notamment aux mères d'enfants de moins de 6 ans demandeuses d'emploi non indemnisées et bénéficiaires d'un minimum social (ASS, RMI, API, Allocation d'Insertion ou l'allocation veuvage), ainsi qu'éventuellement aux mères faisant face à des problèmes de garde d'enfants¹⁹. L'aide est versée dans le cas d'un emploi d'au moins deux mois et dont la rémunération mensuelle ne dépasse pas 1 296 euros, d'une formation d'au moins 40 heures ou d'une création d'entreprise. Son montant forfaitaire, versé une seule fois (pendant une période d'un an), est de 305 euros quel que soit le nombre d'enfants et 460 euros dès la présence d'un enfant de moins de 6 ans non scolarisé. En 2002, près de 15 000 mères ont bénéficié de cette aide.

CONCLUSION

La faiblesse des revenus d'activité représente la principale source de pauvreté des ménages ayant des enfants. Qu'il s'agisse de couples ou de familles monoparentales, l'intensité d'emploi se réduit avec le nombre d'enfants et surtout avec la présence d'un enfant en bas âge ; la grande majorité des cas de pauvreté s'explique par la faiblesse de l'emploi (0 ou 1 seul emploi pour les couples, et pas d'emploi pour les familles monoparentales).

La présence d'enfants, et surtout d'enfants en bas âge, rend donc plus difficile l'accès à l'emploi des familles, et augmente ainsi leur risque de pauvreté. L'interruption durant quelques années de l'emploi pour élever des enfants accroissant au demeurant les difficultés d'un retour ultérieur à l'emploi. Ce phénomène provient avant tout des difficultés pour les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle. Malgré les aides existantes et la réforme récente de la PAJE qui rend globalement le système plus généreux, les familles pauvres, et surtout les mères, n'ont pas vraiment accès aux modes de garde payants, en raison de l'insuffisance de l'offre et des coûts d'accès qui restent trop importants ; elles sont contraintes et incitées à se retirer du marché du travail, pour une durée qui peut être longue.

(19) Selon l'appréciation du Conseiller ANPE.

Pour ces mères, comme pour tous les bénéficiaires des minima sociaux qui ont des enfants, la question du retour à l'emploi apparaît essentielle pour assurer des revenus suffisants à moyen terme, mais elle reste problématique, en l'absence d'une véritable prise en compte des difficultés spécifiques à la présence d'enfants dans le ménage.

Aborder le thème des conditions de vie des enfants pauvres permet de mettre l'accent sur les manques ou désavantages dont ils souffrent et qui peuvent oblitérer leurs perspectives d'avenir.

Deux approches sont successivement utilisées.

La première, synthétique, renvoie à l'une des définitions de la pauvreté présentée dans le chapitre I : la « pauvreté en conditions de vie ». Il s'agit de repérer les familles avec enfants qui cumulent un nombre significatif de manques d'éléments jugés généralement comme faisant partie des normes de consommation, de confort, de mode de vie dans la société française actuelle (taille et confort du logement, équipement en biens durables, possibilité de recevoir des amis, de partir en congés, etc.) ou souffrent de difficultés financières.

La seconde approche étudie séparément différentes composantes de la situation des enfants faisant partie de familles pauvres au sens monétaire du terme. Seront sélectionnées les composantes qui ont le plus de risque de peser sur le devenir des enfants.

À ces deux approches, il a paru utile d'ajouter un développement concernant les enfants que leur situation familiale ou leur propre parcours a conduit à être pris en charge par des institutions (notamment l'Aide Sociale à l'Enfance et la Protection Judiciaire de la Jeunesse). Deux raisons motivent cette extension du champ. Bien souvent, les enfants passant par de telles institutions connaissent des situations familiales marquées par la précarité. Par ailleurs, ils souffrent vraisemblablement d'une pauvreté de capital relationnel qui risque de peser au moment de leur entrée dans la vie adulte.

LES ENFANTS DES FAMILLES « PAUVRES EN CONDITIONS DE VIE »

On retient comme « pauvres en conditions de vie » les 10 % des ménages qui déclarent cumuler le plus de manques dans les enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages réalisées par l'Insee (EPCV des années 1999, 2000 et 2001 et Ponthieux, 2003). Sont considérés comme pauvres en conditions de vie les enfants vivant dans ces ménages¹, soit environ 1,4 million d'enfants.

En reprenant chacun des items permettant de construire l'indicateur synthétique de pauvreté (tableau 1), il apparaît des écarts très significatifs entre les enfants pauvres en conditions de vie et l'ensemble des enfants sur d'importantes composantes des modes de vie et de consommation ; or, ces manques sont susceptibles de peser sur la constitution de leur capital culturel et social, donc sur leur devenir à terme. Ainsi, ils sont trois fois plus nombreux (44 %), à vivre dans un logement surpeuplé² qu'en moyenne pour tous les enfants (16 %).

(1) Rappelons que les deux notions de « pauvreté monétaire » et de « pauvreté en conditions de vie » ne recouvrent pas le même ensemble de personnes : certaines peuvent éprouver les deux et d'autres l'une et non pas l'autre. Cependant, les enfants appartenant au 1^{er} décile des niveaux de vie sont aussi beaucoup plus souvent confrontés aux privations repérées (2^{ème} colonne du tableau 1).

(2) Alors que le surpeuplement du logement est un facteur influençant nettement l'échec scolaire (chapitre V).

Tableau 1 - Contexte matériel

Dimension	Caractéristiques des descripteurs	Ensemble	en %	
			Bas niveau de vie ^(a)	Pauvres en CDV ^(b)
Logement	Le logement présente au moins deux des problèmes suivants : pas de salle de bains ou douche, pas d'eau chaude courante, pas de toilettes, pas de système de chauffage, humidité	3	5	10
	Le logement est surpeuplé	16	41	44
Equipement	Le ménage ne possède pas de TV couleur	4	4	9
	Le ménage ne possède pas au moins un des biens suivants : réfrigérateur-congélateur, lave-linge, lave-vaisselle, sèche-linge, four à micro-ondes, magnétoscope, chaîne hi-fi	1	2	3
	Le ménage ne possède pas de voiture	9	29	36
Consommations	Le ménage connaît, en raison d'un manque de ressources, au moins deux des privations suivantes : maintenir la température du logement, acheter des vêtements neufs, posséder deux paires de chaussures par adulte, manger de la viande ou équivalent un jour sur deux	7	18	49
	Le ménage n'a pas les moyens de recevoir amis ou parents	9	27	58
	Le ménage n'a pas les moyens d'offrir des cadeaux	11	32	67
	Le ménage n'a pas les moyens de partir en vacances	33	73	93
Difficultés financières	Les ressources ne couvrent pas les dépenses courantes	24	52	82
	Le ménage connaît au moins deux des difficultés suivantes : retards de paiement, découverts bancaires, part des remboursements excédant le quart du revenu	2	5	15
	Le ménage ne peut pas épargner	21	59	74

(a) Bas niveau de vie : enfants appartenant aux ménages du 1^{er} décile de niveau de vie (revenu par unité de consommation).

(b) CDV = conditions de vie.

Champ : enfants de moins de 18 ans vivant chez leurs parents, à l'exclusion des enfants vivant dans un ménage dont la personne de référence est étudiante et des enfants des ménages de la catégorie « autres ».

Source : Insee, enquêtes PCV de mai, 1999-2001.

Comme pour la pauvreté monétaire, ce sont surtout les familles monoparentales et les familles très nombreuses qui éprouvent la pauvreté en conditions de vie.

En effet, les couples avec quatre enfants et plus cumulent au moins six privations³ trois fois plus souvent (20,9 %) que les couples avec trois enfants (7,8 %). L'écart est un peu moins fort (il n'est « que » multiplié par deux) pour trois, quatre ou cinq manques.

En revanche, la situation des familles monoparentales semble encore plus mauvaise en conditions de vie qu'en termes monétaires : les familles monoparentales sont celles qui subissent le plus souvent au moins six privations (26 %), plus souvent encore que les couples avec au moins quatre enfants.

(3) C'est le cumul de six privations au moins qui correspond au seuil de pauvreté en conditions de vie (annexe).

ASPECTS DE LA
PAUVRETÉ

Si l'approche synthétique de la pauvreté en conditions de vie permet de mettre en évidence le fréquent recoupement sur les mêmes enfants de divers désavantages, elle ne permet pas d'approfondir chacun des aspects, ne serait-ce qu'en raison de l'imprécision des enquêtes utilisées. Les différents aspects de la pauvreté des enfants sont repris plus en détail ci-après. En général, dans les sources utilisées, la pauvreté est définie sur un critère monétaire (comme au chapitre II), mais la mesure du revenu étant souvent différente, la proportion d'enfants pauvres n'est pas la même d'un thème à l'autre.

Logement et
cadre de vie

Un logement surpeuplé, ou insuffisamment salubre, un cadre de vie dégradé (bruit, sécurité, relations avec le voisinage, accessibilité du quartier, équipements publics ...) peuvent avoir un impact néfaste sur le devenir des enfants, en provoquant des problèmes de santé, en pesant sur la socialisation, la réussite scolaire et même l'insertion dans la vie active.

Les enfants pauvres vivent majoritairement en habitat locatif, social ou privé. On s'appuie ici sur le rapport réalisé par Driant et Rieg (2003) pour l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, complété par des exploitations spécifiques de l'enquête Logement de l'Insee concernant les enfants permettant de retenir une définition des revenus et donc de la pauvreté plus proche de celle utilisée dans le reste du rapport⁴.

Les ménages pauvres sont très sur-représentés dans le secteur locatif, social⁵ et privé⁶, ainsi que dans les statuts « atypiques » (sous-locations, meublés, logement à titre gratuit). Ainsi, 77 % des familles monoparentales pauvres et 58 % des couples pauvres avec enfants⁷ ont un statut de locataire, contre 40 % pour l'ensemble des familles avec enfants.

Les familles pauvres avec enfants sont massivement représentées dans le parc social (HLM et logements sociaux non HLM), en particulier les familles monoparentales (tableau 2). De fait, les politiques d'attribution des logements sociaux se fondent en grande partie sur des critères familiaux.

Tableau 2 - Statuts d'occupation des ménages pauvres avec enfants

	en %		
	Locataires secteur privé	Locataires secteur social	Autres statuts ^(a)
Familles monoparentales			
Pauvres	23	54	23
Ensemble	24,6	40,8	34,7
Couples avec enfants			
Pauvres	18,6	39,7	41,7
Ensemble	15,7	18,7	65,6

(a) y compris propriétaires.

Source : Insee, enquête Logement 2002.

(4) Dans les travaux pour l'Observatoire de la pauvreté, le revenu ne comprend pas les allocations logement. Dans les travaux présentés ici, les allocations logement font parties du revenu, comme ceci est fait pour les publications de l'Insee sur la pauvreté (chapitre I).

(5) HLM et logements sociaux non HLM.

(6) Y compris loi de 1948.

(7) Dans cette étude sont pris en compte les enfants jusqu'à l'âge de 25 ans.

Le mouvement d'accession à la propriété qui s'est poursuivi durant les quinze dernières années (la proportion des ménages propriétaires de leur logement ou de ceux en cours d'accession est passé de 54,6 % à 57,3 % entre 1988 et 2002). L'accession à la propriété étant, majoritairement, le fait de ménages non pauvres, il en résulte une croissance de la proportion de familles pauvres (avec et sans enfants) parmi les locataires. Ainsi, en 1988, 14,4 % de l'ensemble des ménages pauvres étaient locataires du parc social ; en 2002, c'est un quart d'entre eux qui vit dans un logement social. Alors que le taux de pauvreté des ménages s'est légèrement réduit sur la période, la part des ménages pauvres parmi les locataires de HLM est passée de 7,8 % à 12,6 %. En particulier, le nombre des familles monoparentales pauvres y a été multiplié par 2,5.

Le secteur privé a connu le même type d'évolution : 19,1 % des ménages pauvres y étaient logés en 2002, contre 16,4 % en 1988 et la part des ménages pauvres y est passée de 7,6 % à 8,5 %. Le secteur locatif privé supplée le parc social lorsque l'offre y est insuffisante, en particulier dans les petites villes où les loyers du privé n'excèdent guère ceux de l'habitat social. En revanche, les familles concernées n'y trouvent pas toujours les mêmes conditions de confort (cf. infra).

Équipement des logements

L'amélioration générale des éléments de base du parc de logement concerne aussi les familles pauvres, avec ou sans enfants. En effet, 92 % des familles pauvres disposent de WC intérieurs et baignoire ou douche (98 % pour l'ensemble des ménages). En 1988, seuls 73 % en disposaient. Si l'on ajoute le chauffage central à ces équipements sanitaires, 77 % des ménages pauvres disposent de l'ensemble de ces éléments de confort (90 % pour l'ensemble). Le logement social est de très loin la meilleure garantie contre l'inconfort sanitaire, puisque 94 % des ménages pauvres qui y sont logés bénéficient de tous les équipements, y compris le chauffage central.

Cependant, l'existence d'un équipement ne garantit pas toujours un fonctionnement satisfaisant (ne serait-ce qu'en raison de la limitation de son usage pour des raisons de coût). Ainsi, le logement d'un enfant pauvre sur deux présenterait, d'après ses parents, au moins l'un des défauts suivants : humidité, problème de chauffage et mauvais état général, alors que ceci n'est déclaré que pour un enfant sur trois dans l'ensemble (Rizk, 2003). Ces défauts sont cependant moins fréquents pour les familles pauvres locataires du parc social que pour celles du privé.

Surpeuplement

Le surpeuplement des logements est un des facteurs qui pèse sur le développement des enfants : l'effet est, par exemple, mis en évidence sur les résultats scolaires (Goux et Maurin, 2002).

Le surpeuplement⁸ est plus fréquent dans les familles avec enfants que dans l'ensemble des ménages. Il touche 10 % des ménages avec enfants en 2002 contre un peu moins de 7 % dans l'ensemble. Mais il touche un quart des familles pauvres avec enfants.

(8) L'Insee considère un logement comme surpeuplé s'il compte moins de pièces qu'une norme, établie de la façon suivante : une pièce de séjour pour le ménage, une pièce pour chaque personne de référence d'une famille, une pièce pour les personnes hors famille non célibataires ou les célibataires de 19 ans et plus et, pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de sept ans, sinon une pièce par enfant.

Tableau 3 - Logements surpeuplés selon le type de famille et le statut d'occupation
en %

Familles monoparentales	Tous statuts		Locataires parc social		Locataires parc privé	
	Ensemble	3 enfants ou plus	Ensemble	3 enfants ou plus	Ensemble	3 enfants ou plus
- pauvres	26	42	24	37	35	(70)
- ensemble	18	33	21	34	25	49
Couples avec enfants						
- pauvres	25	40	33	49	35	(43)
- ensemble	9	18	19	37	15	27

Les nombres entre parenthèses sont donnés à titre indicatif car les effectifs enquêtés sont trop faibles pour qu'ils puissent être considérés comme significatifs.

Source : Insee, enquête Logement 2002.

Le surpeuplement augmente avec le nombre d'enfants. Mais il n'a pas la même incidence suivant la structure familiale et le statut d'occupation. Parmi les familles avec enfants, les locataires sont en général davantage touchés que les familles ayant un autre statut : cette remarque est valable également pour les familles pauvres, sauf pour les familles monoparentales logées dans le parc social. Ce dernier protège, en effet, les familles monoparentales pauvres, puisque ces dernières, même lorsqu'elles sont nombreuses, y ont un taux de surpeuplement inférieur à celui qui touche l'ensemble des familles monoparentales pauvres, quel que soit leur statut de logement.

Cadre de vie

Les enfants pauvres sont plus souvent exposés à un certain nombre de nuisances : bruit et insécurité essentiellement. Ils habitent souvent dans des cités ou des grands ensembles, quartiers peu attractifs du parc social. 77 % des enfants du 1^{er} décile de niveau de vie habitent dans une unité urbaine, proportion peu différente de celle de l'ensemble des enfants (72 %) ; mais ils habitent davantage dans la ville-centre (Rizk, 2003⁹).

Les écarts se creusent selon le type d'habitat : dans les unités urbaines, 36 % des enfants pauvres habitent une cité ou un grand ensemble (20 % de l'ensemble des enfants). Dans les unités urbaines de plus de 50 000 habitants, cette proportion s'élève à 43 %, soit deux fois plus que celle des autres enfants ; or, la majorité des enfants pauvres (56 %) vit dans une unité urbaine de cette taille.

Dans ce type d'unité urbaine, deux enfants pauvres sur cinq habitent en zone urbaine sensible (ZUS)¹⁰ ; un enfant pauvre urbain a une probabilité trois fois supérieure à celle d'un autre enfant d'habiter en ZUS. Lorsque ces différentes caractéristiques (unité urbaine de 50 000 habitants et plus, cités, ZUS) se cumulent, le quartier peut compter jusqu'à 50 % d'enfants pauvres.

(9) L'étude de Rizk repose sur l'enquête permanente sur les conditions de vie et sa partie variable « Vie de quartier » d'avril-juin 2001. Lorsqu'on parle d'enfants pauvres, on analyse en fait les réponses des parents du 1^{er} décile de niveau de vie (revenu par unité de consommation), voir supra ; on considère que les enfants souffrent des nuisances déclarées par leurs parents.

(10) Zone Urbaine Sensible (ZUS) : territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la Ville, en fonction de considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires. On compte actuellement 751 ZUS définies par la loi du 14 novembre 1996.

Les enfants pauvres subissent des nuisances sonores bien plus fréquemment que les autres enfants : 33 % d'entre eux ont des parents qui se déclarent souvent gênés par le bruit (23 % pour l'ensemble). Le fait de vivre dans une unité urbaine de grande taille n'explique pas tout : dans ce type d'unité urbaine, il reste toujours un écart de dix points entre les enfants pauvres et les autres. C'est essentiellement le type de quartier qui les différencie : dans les cités et grands ensembles, plus de 40 % des enfants souffrent du bruit, alors qu'ils ne sont que 16 % dans les quartiers pavillonnaires.

Une des questions de l'enquête permanente sur les conditions de vie concerne les actes de vandalisme constatés par les personnes interrogées dans leur quartier. 18 % des enfants, mais 32 % des enfants pauvres, habitent dans des quartiers où de tels actes sont souvent constatés par leurs parents. Ils sont 51 % dans les ZUS, 46 % dans les cités, 40 % parmi les enfants de locataires de HLM. Or, ces trois catégories d'habitat concentrent plus les enfants pauvres que les autres.

Dans le rapport de l'Observatoire de la pauvreté, réalisé à partir des données de l'enquête Logement, on trouve une confirmation indirecte de ce diagnostic. D'une part, le jugement des ménages pauvres (avec ou sans enfants) sur leur logement se distingue de celui des autres sur l'insonorisation et l'entretien des parties communes, surtout lorsqu'ils sont locataires du parc social. Mais la frustration concerne aussi le quartier : le taux global d'insatisfaction à l'égard du quartier des locataires du parc social (19 %) est le double de celui des locataires du secteur privé (9 %). Et l'effet est encore plus fort pour les ménages pauvres : un quart d'entre eux déclare ne pas se plaire dans son quartier.

La plupart des questions ponctuelles sur la qualité du quartier (accessibilité, entretien, espaces verts, qualité de l'air, relations avec le voisinage) ne permettent pas d'expliquer une si forte différence sur la satisfaction globale à l'égard du quartier. C'est la perception de la sécurité qui semble peser lourd dans la balance. Le parc social est le seul type de logement dans lequel plus de 10 % des habitants, qu'ils soient pauvres ou non, considèrent le quartier comme peu sûr. Ce jugement est ensuite aggravé par la situation de pauvreté, ce qui renvoie à des différences qualitatives entre le parc social habité par les ménages pauvres et celui occupé par les autres catégories de ménages.

Tableau 4 - **Jugement de « médiocrité » sur la sécurité du quartier, selon le statut d'occupation**

en %

	Propriétaires non accédants	Accédants à la propriété	Locataires secteur social	Locataires hors secteur social	Autres statuts	Ensemble
Ménages pauvres	4,6	5,3	27,6	11,6	10,7	12,4
Ensemble	5,8	5,2	20	8,9	9,1	8,9

Source : Insee, enquête Logement 2002.

Toutefois, pour avoir une vision plus complète du cadre de vie des enfants pauvres, il faudrait aussi pouvoir ajouter aux caractéristiques du quartier son taux d'équipements publics, en particulier à destination des enfants : écoles mais aussi crèches et haltes-garderies, équipements culturels et sportifs ... qui peuvent, en partie au moins, compenser (ou au contraire aggraver, s'ils sont insuffisants) les caractéristiques défavorables d'un quartier.

L'alimentation et la santé

Les sources sur la santé

Les informations dont on dispose sur la santé des enfants pauvres sont parcellaires ; mise à part l'enquête Santé et Protection Sociale (ESPS) du CreDES, qui couvre à la fois l'état de santé, les consommations médicales et les caractéristiques socio-économiques des enquêtés et de leur famille, leurs modes de protection sociale contre la maladie et leurs conditions de vie, aucune autre source ne permet d'avoir à la fois des données relativement précises sur la santé des enfants et sur le niveau de revenu de leur famille. Les exploitations dont on dispose actuellement ne permettent pas d'avoir une vision complète des types de soins utilisés et de leurs modes d'accès (Dumesnil et Le Fur, 2003). D'autres enquêtes donnent des éléments d'informations complémentaires, mais avec une approche de la pauvreté beaucoup plus indirecte (enquêtes Santé scolaire), puisque le critère de situation socio-économique défavorisée est donné par le lieu d'habitation, lui-même désigné de fonction de conditions socio-économiques de ses habitants (zones d'éducation prioritaires, Guignon et Badéyan, 2002).

Surpoids et obésité

Les enfants de milieu socio-économique défavorisé souffrent davantage de surpoids et d'obésité que les autres. Si 15 % des enfants de 2 à 16 ans présentent l'un ou l'autre de ces facteurs de risque, c'est le cas de 21 % des enfants pauvres, quelle que soit la tranche d'âge étudiée (enquête ESPS, voir encadré sources). L'enquête santé scolaire confirme ce constat : la surcharge pondérale atteint 17,3 % des enfants de 5 ou 6 ans scolarisés en ZEP, contre 13,3 % pour les autres, et ceci n'est pas lié au fait que les ZEP soient essentiellement situées en zone urbaine.

Modes de vie et alimentation déséquilibrée se conjuguent pour accroître le risque de surpoids parmi les enfants pauvres par rapport aux autres enfants, d'autant plus que l'obésité touche également plus fréquemment les parents pauvres (baromètre nutrition CFES-CERIN de 1998).

Santé dentaire et vue

Une moindre prévention, un moindre recours à des soins (et les pratiques alimentaires) conduisent à un état bucco-dentaire des enfants pauvres moins bon en général que celui des autres enfants. Ainsi, le pourcentage d'élèves présentant des caries est près de deux fois plus élevé chez les enfants scolarisés en ZEP que chez les autres (enquête Santé scolaire). En ZEP, les deux tiers des enfants ayant des dents cariées n'en ont aucune de soignée ; la proportion est de la moitié hors ZEP. Ces écarts avaient été mis en évidence dans d'autres enquêtes¹¹.

Le taux annuel de recours aux soins de dentistes est inférieur de 26 % chez les enfants pauvres par rapport aux enfants vivant dans des ménages non pauvres. L'écart le plus important concerne les enfants de plus de 10 ans, notamment à cause de la différence de recours à l'orthodontie (Dumesnil et Le Fur, 2003).

En ce qui concerne les troubles de la vue, l'enquête Santé scolaire dénote un certain déficit de dépistage et de prise en charge pour les enfants scolarisés en ZEP. Les anomalies constatées lors de l'examen médical sont équivalentes dans les deux types de zones, mais quelle que soit l'anomalie, on observe un écart de deux à trois points de pourcentage sur le taux d'anomalies dépistées ou prises en charge (port de lunettes) avant l'examen.

(11) Enquêtes de l'Union française pour la santé bucco-dentaire de 1987, 1990, 1993, enquête ESPS.

D'autres affections touchent plus particulièrement les enfants pauvres. Ainsi, les parents pauvres signalent plus souvent l'asthme chez leurs enfants : 7,6 % des enfants pauvres versus 5,9 % des autres enfants. D'ailleurs, les enfants pauvres recourent deux fois plus souvent que les autres au médecin pour de l'asthme. Par ailleurs, l'intoxication au plomb toucherait 85 000 enfants de moins de 6 ans habitant dans des logements insalubres¹².

Recours aux soins et prévention

Le recours aux soins et à la prévention diffère-t-il selon le niveau de vie familial ? Un point récent sur cette question ne peut être établi complètement. En effet, si l'enquête ESPS devrait permettre de savoir dans quelle mesure le recours aux soins médicaux diffère entre les enfants pauvres et les autres, on ne dispose actuellement que d'analyses (Dumesnil et Le Fur, 2003) des soins dispensés « en ambulatoire » (qui sont plus faibles pour les enfants pauvres), ce qui exclut les soins gratuits dispensés en PMI et les soins dispensés en hôpital. Or, on sait que la population pauvre recourt davantage que la moyenne, en général, aux soins hospitaliers (Volovitch, 2003).

L'importance de la couverture complémentaire

Si le recours aux soins ambulatoires est dépendant du revenu des parents, l'effet le plus fort est celui de l'existence ou non d'une couverture en supplément de celle de l'assurance maladie.

Par exemple, pour les dépenses de spécialistes et de dentistes, la dépense annuelle par personne des enfants disposant uniquement de la sécurité sociale est inférieure de pratiquement 60 % par rapport à ceux ayant un niveau de couverture sociale plus élevé, quel que soit le revenu de leurs parents. La dépense annuelle moyenne de dentiste pour les enfants pauvres démunis de couverture complémentaire est de 11 euros (contre 42 euros pour ceux qui en bénéficient). Pour les enfants dont les parents ont un revenu supérieur à la médiane, mais pas de couverture complémentaire, elle est de 15 euros (contre 72 euros pour ceux qui en bénéficient).

Ce constat fait dans les enquêtes ESPS qui datent de 1998 et 2000, porte sur une situation précédant la mise en place (ou le plein développement) de la Couverture Maladie Universelle (CMU) et de sa partie d'assurance complémentaire. Tout laisse à penser que la CMU aura permis d'améliorer la situation pour de nombreuses familles.

Protection Maternelle et Infantile

La PMI joue un rôle important en matière de prévention, notamment pour ce qui concerne les habitudes alimentaires des très jeunes enfants et la vaccination. Rattachée aux conseils généraux depuis la loi de décentralisation de 1983, la PMI a, depuis la loi de 1989 relative à la protection et à la promotion de la santé de la famille et de l'enfance, une mission de repérage et de soutien des familles dites vulnérables, de manière à prévenir les mauvais traitements.

Chaque département organise ses types d'action et définit ses priorités. On observe des disparités très fortes sur le terrain, notamment en matière de moyens affectés. Le recours aux services de PMI n'est pas obligatoire : seuls 40 % environ des enfants de moins de 6 ans y seraient suivis, et ce sont majoritairement des enfants de milieu défavorisé.

(12) Ce chiffre est donné dans le rapport de la Défenseure des enfants de 2002 ; les résultats sur ce point dépendent cependant beaucoup des seuils utilisés (expertise INSERM 1999).

Les missions de la PMI étant axées sur la prévention, les médecins qu'elle emploie ne peuvent effectuer de prescriptions, sauf « quand les médecins ont l'intime conviction que l'intéressé ne se soignera pas si la prescription n'est pas immédiatement faite », afin de permettre l'accès aux soins des plus démunis. Cette possibilité est utilisée de façon très inégale suivant les départements.

Médecine scolaire

L'école est parfois le seul lieu de dépistage des troubles courants concernant la vue, l'audition, la dentition etc., certains enfants de milieu très défavorisé ne subissant jamais d'examen médicaux¹³, malgré la gratuité offerte par la PMI. La médecine scolaire a, entre autres tâches, de réaliser des bilans de santé à des âges importants du développement de l'enfant (sixième année et fin de classe de troisième) et de développer des actions de prévention et d'éducation à la santé. Mais la médecine scolaire est très sous-dimensionnée : on compte actuellement 2 200 médecins scolaires, soit en moyenne un médecin pour 5 800 élèves. Les bilans de santé obligatoires de la sixième année sont réalisés avec des disparités importantes suivant les départements¹⁴ : de 90 % à Nantes et Lyon, à 50 % dans le Val de Marne (ou 41 % en Martinique). Par ailleurs, les bilans de fin de troisième sont encore plus rares, limités aux élèves ayant fait l'objet de signalement ou orientés vers l'enseignement technique.

Enfin, médecine scolaire et protection maternelle et infantile sont assez peu articulées l'une à l'autre.

Les pratiques sociales des parents

Les pratiques sociales de leurs parents sont un des éléments des conditions de vie des enfants qui peut, enfin, avoir un impact sur le devenir des enfants.

- Les parents transmettent à leurs enfants des comportements qui conduisent à une reproduction, au moins partielle, une fois devenu adulte. Par exemple, les activités culturelles (la lecture, la fréquentation de musées, de cinémas) pratiquées dans l'enfance sont très souvent pratiquées à l'âge adulte et inversement (Tavan, 2003). Dans cette perspective, les pratiques culturelles et sociales des parents constituent des ressources qu'ils transmettent à leurs enfants.
- Le réseau social est un cadre donnant, en partie, des frontières aux comportements socialement admis (Coleman, 1990). Dès lors, l'intensité de la participation sociale des parents peut être considérée comme un indicateur de la probabilité que les enfants soient influencés par un système de normes et de sanctions.
- Les relations sociales des parents peuvent faciliter l'insertion de leurs enfants dans la vie professionnelle lorsqu'ils arrivent sur le marché du travail.
- L'insertion sociale des parents conditionne ainsi l'environnement des enfants et influence les possibilités qui leur sont ouvertes.

(13) Excepté sans doute l'examen obligatoire du 24^{ème} mois, dont l'absence peut entraîner l'interruption du versement des allocations familiales.

(14) De plus, lorsqu'il existe, le bilan des 6 ans est réalisé en vingt minutes en moyenne, alors qu'il faudrait une heure trente pour dépister des troubles de l'apprentissage tels la dyslexie, qui toucherait 8 à 10 % des enfants scolarisés.

Les parents des enfants à bas niveau de vie¹⁵ sont relativement plus nombreux à ne jamais voir leurs propres parents ou d'autres membres de leur famille, et à ne jamais voir d'amis (Prouteau, 1998).

Tableau 5 - Fréquence des rencontres des parents avec les membres de la famille, les amis et les voisins

		Ensemble	Niveau de vie >1 ^{er} décile	Bas niveau de vie
Grands-parents	Jamais (%)	29,0	25,7	46,0
	<i>Moyenne/mois</i>	5,4	5,5	5,1
Autres membres de la famille	Jamais (%)	8,9	7,2	17,4
	<i>Moyenne/mois</i>	5,2	4,8	7,0
Amis	Jamais (%)	8,9	7,3	17,1
	<i>Moyenne/mois</i>	8,9	8,4	11,7
Voisins	Jamais (%)	36,5	36,1	38,8
	<i>Moyenne/mois</i>	8,8	8,2	12,1

Champ : enfants de moins de 18 ans vivant chez leurs parents, à l'exclusion des enfants vivant dans un ménage dont la personne de référence est étudiante et des enfants des ménages de la catégorie « autres ».

Source : Insee, enquêtes PCV d'octobre, 1999-2001.

La participation associative des parents semble également plus faible dans le cas des enfants pauvres. L'adhésion à des associations est environ deux fois moins fréquente que celle observée pour les parents des autres enfants, l'écart étant toutefois moindre pour les associations de parents d'élèves.

La participation électorale des parents des enfants pauvres est également plus faible. Mais cette différence ne pourrait que refléter les différences de niveaux d'éducation et de statuts d'activité mises en évidence dans d'autres études sur le comportement électoral (Héran, 1997), ainsi que la plus forte proportion de parents n'ayant pas la nationalité française.

Enfin, les parents des enfants à bas revenus semblent en retrait d'un certain nombre d'activités culturelles : ils sont plus nombreux à ne jamais lire, à ne jamais aller au cinéma, au concert, dans un musée, etc. En revanche, ils déclarent deux fois plus souvent une pratique religieuse.

LES ENFANTS PRIS EN CHARGE PAR DES INSTITUTIONS

Les situations susceptibles de mettre en danger un enfant peuvent donner lieu à intervention de deux types d'institutions : les services d'aide sociale à l'enfance (ASE), qui dépendent des départements depuis les lois de décentralisation de 1984 et 1986, sous la tutelle du ministre en charge des Affaires sociales, et les services de protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) faisant partie du ministère de la Justice. La mise en danger peut provenir de la famille ou de l'entourage ou être le fait de l'enfant lui-même.

Faut-il s'intéresser à ce sujet dans une analyse des enfants pauvres ? Il nous semble que oui, pour plusieurs raisons. Les situations de mise en danger d'un enfant placent celui-ci dans des situations l'empêchant de vivre comme la majorité des enfants ; elles répondent donc à la définition donnée à la pauvreté en tête de ce rapport.

(15) 1^{er} décile de revenu déclaré dans les enquêtes permanentes sur les conditions de vie (EPCV) réalisées par l'Insee.

En second lieu, si la mise en danger d'enfants peut se produire dans tous les milieux sociaux, le repérage et la prise en charge par les institutions publiques porte principalement sur des enfants issus de familles en situation financière modeste ou précaire ; en effet, les familles socialement mieux dotées disposent de plus de canaux de prise en charge des difficultés et évitent ainsi plus souvent les signalements conduisant à l'intervention des services de protection de l'enfance¹⁶ (Choquet, 2002).

Ce qui distingue, fondamentalement, l'intervention de l'ASE de celle de la PJJ est que la première nécessite l'accord des parents aux dispositions proposées. Le juge peut, de son côté, aller au-delà de l'accord des familles ; il traite également les cas d'enfants ayant commis des délits. Dans la majorité des cas, le juge confie la prise en charge, après décision judiciaire, aux services de l'ASE.

Ces actions relèvent soit d'interventions auprès de la famille ou de l'enfant demeurant avec elle (les différentes formes d'« actions à domicile »), soit de séparation de l'enfant d'avec sa famille : placements familiaux, placements en institution, etc.

L'ensemble du domaine de la protection de l'enfance est mal connu (Cathala et Naves, 2000). La dualité des ministères et la décentralisation de l'ASE au niveau des départements, sans obligation très précise de constituer un système d'information, font que l'on connaît très mal à la fois les populations concernées et le processus de mise en œuvre de la protection (signalement, décision administrative ou judiciaire, mise en application des mesures¹⁷). De plus, on ne dispose pratiquement d'aucun suivi des enfants concernés pour évaluer les résultats des mesures mises en œuvre.

En tout état de cause, les données fragmentaires dont on dispose sur les situations socio-économiques des familles faisant l'objet de signalement ou de décision de mesures éducatives ou de placement tendent à souligner la coexistence quasi-systématique de difficultés familiales et de situations économiquement défavorisées (Cathala et Naves, 2000 ; Choquet et alii., 1998 ; Choquet, 2002)¹⁸.

Aujourd'hui, on compte environ 270 000 enfants dans l'ensemble des mesures d'aide sociale à l'enfance, c'est-à-dire au total 1,5 % de l'ensemble des enfants âgés de 0 à 21 ans, dont la moitié sont séparés de leurs parents (Ruault et Callegher, 2000). Les mesures « d'action éducative » consistant à suivre l'enfant au sein de sa famille sont en constante progression depuis les années quatre-vingt.

(16) On le voit aussi en matière de déscolarisation (DEP-PJJ 2003).

(17) La pénurie de moyens entraîne en effet parfois des délais très importants entre une décision et son application, ce qui est d'autant plus grave qu'il s'agit de jeunes pour qui la temporalité a une grande importance.

(18) Citons Cathala et Naves (2000), à propos du placement : « Les facteurs ayant conduit à la séparation sont [...] multiples ». Ils sont aussi très imbriqués : « la précarisation des familles, liée à des instabilités professionnelles, de logement, affective, qui se traduit par une sur-occupation des logements et une fragilité du réseau relationnel et de solidarité ... emporte, on ne peut l'ignorer, des conséquences sur la qualité des relations parents-enfants qu'il est difficile d'apprécier précisément. Ce qui apparaît néanmoins certain, c'est que le logement, sa stabilité, sa conformation, est un élément essentiel dans le bien-être des parents et des enfants ».

Parmi les enfants placés, la part de ceux qui sont en famille d'accueil a crû régulièrement au cours des dernières années, aux dépens des établissements, pour atteindre 55 % de l'ensemble des enfants accueillis hors de leur famille. Par ailleurs, depuis la décentralisation, la part des enfants concernés par des mesures judiciaires (c'est-à-dire ayant fait l'objet d'une décision du juge des enfants) a nettement augmenté, pour atteindre les trois quarts des actions éducatives et la même proportion des placements gérés par l'ASE. Au total, en 2002, plus de 83 000 enfants avaient été confiés à l'ASE suite à une mesure judiciaire, près de 28 000 avaient fait l'objet d'une mesure administrative de placement par l'ASE, et 23 500 avaient été placés directement par le juge (Baudier-Lorin et Chastenet, 2003).

D'autres dispositifs ne sont rattachés ni à la protection administrative, ni à la protection judiciaire, mais peuvent être considérés comme des dispositifs alternatifs en matière de protection de l'enfance (Cathala et Naves, 2000). Il s'agit en particulier du rôle joué par les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), qui accueillent parmi leurs publics des femmes et couples avec enfants, au point d'accueillir aujourd'hui environ 10 000 enfants et adolescents, dont la moitié auraient moins de 6 ans¹⁹. Par ailleurs, environ 6 000 enfants de moins de 3 ans vivent avec leur mère dans des centres maternels destinés à héberger temporairement de jeunes mères isolées sans ressources et leurs enfants, et à les aider à la fois dans l'éducation de leurs enfants et dans leur accès à l'autonomie financière. Il existe également des centres d'accueil autres que les CHRS, moins bien connus mais qui sont susceptibles d'héberger des familles entières. Les chiffres cités doivent donc être considérés comme une estimation basse (cf. aussi l'annexe méthodologique du chapitre I).

CONCLUSION

La connaissance des conditions de vie des enfants pauvres laisse encore à désirer. Peu d'enquêtes directes permettent de les appréhender et l'analyse systématique d'éléments importants de l'environnement dans lequel ils sont amenés à se développer est à réaliser. Certains points n'ont pu être développés dans ce rapport comme la disponibilité en temps des parents qui peut être limitée par des horaires de travail atypiques ou des déplacements domicile-travail importants. De plus, ces analyses devraient être menées de manière à bien cerner les risques de cumuls locaux de difficultés, alors que nombre d'analystes soulignent le risque de ségrégation spatiale, concentrant les populations selon leur niveau de revenu.

Il apparaît cependant, dès à présent, qu'au-delà de la lutte contre la pauvreté monétaire affectant les enfants au travers de leurs familles, des pans importants de politiques publiques sont en cause. Il en est ainsi de la politique du logement et notamment du logement social (niveau de l'offre, localisation, dissémination dans l'ensemble du tissu urbain, etc.). Il en est aussi de la santé pour laquelle les dispositifs publics de prévention sont encore insuffisants. Améliorer les conditions de vie des enfants pauvres passe sans doute par le renforcement de services publics.

(19) Ce chiffre pourrait sous-estimer la réalité, car il ne prend pas en compte des lieux d'hébergement non répertoriés comme CHRS.

Annexe**Comment mesure-t-on la pauvreté en conditions de vie ?**

De manière générale, la pauvreté en conditions de vie peut se définir comme un manque global de bien-être. Pour la mesurer, on détermine un ensemble d'items que l'on considère comme représentatifs d'un bien-être matériel standard²⁰. Ces items couvrent en général les quatre domaines suivants :

- le confort du logement
- la possession de certains biens d'équipement courant
- la possibilité de réaliser certaines consommations
- la capacité à pouvoir faire face aux dépenses courantes.

Pour chaque item, on peut calculer le manque dont pâtit un ménage. La pauvreté en conditions de vie est alors mesurée par le total des manques. Considéré isolément, un manque n'est pas un indicateur de pauvreté. C'est le cumul des manques qui caractérise les situations de pauvreté en conditions de vie.

La méthodologie et les résultats présentés ici sont issus de l'étude de Ponthieux, (2003), réalisée à partir des enquêtes permanentes sur les Conditions de vie des années 1999, 2000 et 2001.

Cette étude retient une liste de 21 éléments, choisis en raison de leur large diffusion au sein de l'ensemble de la population (taux de diffusion d'au moins 70 %). Six sont relatifs au logement, trois aux biens durables, sept aux possibilités de consommation et cinq aux possibilités financières (tableau 6). La somme des manques pour ces 21 items donne un « score de privation » qui va de 0 à 16.

Sont alors désignés comme pauvres en conditions de vie les 10 % de ménages ayant le score le plus élevé (c'est-à-dire ceux dont le score se trouve dans le dernier décile). Les enfants pauvres en conditions de vie sont les enfants appartenant à ces ménages. En d'autres termes, être pauvre en conditions de vie pour un enfant, c'est, dans cette approche, vivre dans une famille où se cumulent des manques concernant le confort, l'équipement du logement, les consommations possibles, et vivre dans une famille soumise à une forte contrainte budgétaire.

Pauvreté monétaire, pauvreté en conditions de vie des enfants

Chez les enfants comme chez les adultes, la pauvreté monétaire et la pauvreté en conditions de vie sont partiellement liées. Plus de la moitié des enfants pauvres en conditions de vie vivent dans des ménages à bas niveau de vie (c'est-à-dire dont le revenu disponible par unité de consommation se trouve dans le 1^{er} décile de la distribution des revenus). Et parmi les enfants à bas niveau de vie, 36 % sont pauvres en conditions de vie. L'intersection entre les deux populations est loin d'être totale. En effet, le niveau de bien-être matériel ne dépend pas uniquement du revenu courant à partir duquel se définit la pauvreté monétaire. Il dépend également des revenus passés. Ceci explique que la pauvreté en conditions de vie n'accompagne pas systématiquement la pauvreté monétaire et réciproquement. Au total, les enfants qui cumulent les deux formes de pauvreté simultanément ne sont que 6 % parmi l'ensemble des enfants (tableau 6).

(20) Ils sont aussi retenus, plus pragmatiquement, en fonction de l'information statistique disponible les concernant.

Tableau 6 - Liste des items utilisés pour la construction du score et taux de diffusion au niveau ménages

Dimension	Items	Taux de diffusion en %
Logement	Dispose d'une salle de bain/douche	97,5
	Dispose de toilettes	98,0
	Dispose de l'eau chaude courante	98,7
	Dispose d'un système de chauffage	89,0
	Pas de problème d'humidité	86,3
	Logement non surpeuplé	93,1
Biens durables	Téléviseur couleur	93,3
	Autre équipement ^(a)	79,3
	Automobile	93,5
Consommation « <i>Le ménage a les moyens financiers lui permettant s'il le souhaite, de : ...</i> »	Maintenir le logement à la bonne température	89,0
	Acheter des vêtements neufs (et non d'occasion)	91,6
	Disposer pour chaque adulte de deux paires de chaussures	94,6
	Manger viande ou équivalent tous les deux jours	95,0
	Recevoir des parents ou amis au moins une fois par mois	90,8
	Faire des cadeaux au moins une fois par an	89,7
	Partir en vacances une semaine une fois par an	69,9
Situation financière	Les revenus couvrent les dépenses	82,6
	Pas de découverts bancaires réguliers	98,4
	Pas de retards fréquents de paiement	96,0
	Les remboursements n'excèdent pas le quart du revenu	99,2
	Le ménage a pu épargner au cours de l'année	79,7

Champ : ménages dont la personne de référence n'est pas étudiante.

(a) Réfrigérateur-congélateur, lave-linge, sèche-linge, four à micro-ondes, magnétoscope, chaîne-hifi.

Source : Insee, enquêtes PCV mai 1999-2001.

Les situations de pauvreté monétaire sont fortement liées à celles de privations dans les conditions de vie (chapitre IV), qui engagent des conséquences sur le devenir à plus long terme des enfants les ayant éprouvées. Cela est manifeste pour les dépenses de santé, mais également pour l'ensemble des activités qui peuvent favoriser l'éveil et le développement de l'enfant (comme les modes de garde, l'accès aux vacances, aux loisirs ...).

A cet égard, l'accès à l'éducation revêt une importance particulière, puisque l'acquisition d'un capital scolaire influencera fortement l'avenir de l'enfant : son insertion dans la vie active, ses ressources monétaires futures. De fait, les ressources monétaires des parents peuvent influencer les devenirs scolaires des enfants, contribuant alors à reproduire les situations de pauvreté.

Le Cerc, dans son dernier rapport « Education et redistribution », a examiné de manière détaillée l'évolution des inégalités devant l'école du point de vue des différences de revenu des familles (notamment des différences d'accès à l'enseignement supérieur) et en conséquence, l'effet sur la distribution des revenus des dépenses publiques d'éducation, tant dans l'enseignement obligatoire que post-obligatoire ou supérieur (Cerc, 2003).

Ce chapitre cherche à préciser le rôle des nombreux facteurs à l'œuvre dans la formation des différences de devenirs scolaires au cours de l'enseignement primaire et secondaire.

La nouveauté de ce chapitre

Dans les études disponibles jusqu'à présent et s'appuyant sur les données statistiques du ministère de l'Éducation nationale, les différenciations de parcours et performances scolaires ne pouvaient être étudiées en fonction du revenu des parents mais seulement de leur profession et catégorie sociale (PCS). L'apport de ce chapitre est notamment de pouvoir tenir compte de ce revenu. On peut donc comparer les résultats des enfants en situation de pauvreté monétaire à la date d'observation retenue (par exemple à l'entrée en sixième) avec soit les résultats des enfants « non pauvres » soit (et c'est préférable puisqu'on l'a vu au chapitre II, les enfants pauvres au seuil habituel de pauvreté de 50 % du revenu médian, se différencient guère de ceux, aussi nombreux, situés juste au-dessus) avec les résultats des enfants dont les parents se situent dans le haut de la distribution des revenus, par exemple les déciles les plus élevés de niveau de vie. Ce type de comparaison est au demeurant plus proche des présentations usuelles où l'on oppose, par exemple, les résultats des enfants d'ouvriers à ceux de cadres.

De fait, les enfants pauvres sont nettement plus touchés par les accidents de parcours scolaire comme le dénote leur fort taux de retard en fin de scolarité obligatoire. La différenciation de devenirs scolaires commence très tôt et s'accroît au fil des ans, notamment avec les décisions d'orientation et de sortie précoce du système scolaire. Ainsi, l'accès à une classe de terminale est très marqué selon le niveau de revenus des parents.

Toutefois, les facteurs affectant le devenir scolaire des enfants sont nombreux et la mesure de leur influence respective est complexe. La proximité des parents au système scolaire (niveau de diplôme, profession ...) et leur disponibilité (structure familiale, horaires de travail ...) apparaissent comme des facteurs clefs. Le revenu des parents apparaît également comme un facteur fortement discriminant, mais les canaux par lesquels cet effet revenu transite et ses liens avec l'effet d'autres variables sont encore mal explorés.

PAUVRETÉ DES ENFANTS ET DEVENIR SCOLAIRE

Les inégalités devant l'école selon l'origine sociale des élèves se sont réduites au cours des dernières décennies et cela surtout du fait de l'allongement général de la durée des études (Cerc, 2003). Toutefois de fortes inégalités persistent : elles se forment progressivement tout au long de la scolarité et touchent tout particulièrement les enfants pauvres.

Il en résulte que les enfants pauvres sortent plus tôt que les autres du système scolaire. Ainsi, à la rentrée de leurs 17 ans, environ 4 % des jeunes ont arrêté leurs études : ils sont près de 20 % parmi les enfants pauvres et de l'ordre de 1 % parmi les enfants des familles les plus favorisées (cf. infra).

A l'autre extrémité du spectre des formations initiales, la baisse du lien entre origine sociale et accès au supérieur long depuis les années quarante tient essentiellement à l'ouverture des troisièmes cycles universitaires. Après avoir décru depuis les années quarante, l'intensité du lien entre origine sociale et accès aux grandes écoles semble remonter au cours des années quatre-vingt (Albouy et Wanecq, 2003).

Des différences dès le début du primaire

Les disparités peuvent être mesurées dès le cours préparatoire (CP) (par le biais des évaluations qui sont faites auprès des élèves) ; elles s'accumulent au cours du premier degré et surtout du second degré. Elles sont importantes à 15 ans, juste avant la fin de l'enseignement obligatoire et continuent de s'accroître au-delà du fait des décisions de sortie précoce du système scolaire et des différenciations introduites par les décisions d'orientation. Les sources disponibles ne permettent toutefois que de rendre compte partiellement des facteurs de différenciation des trajectoires scolaires (encadré).

La faiblesse des sources permettant d'analyser les influences des facteurs de différenciation des trajectoires scolaires

Une des difficultés de l'étude du lien entre devenir scolaire et pauvreté tient à ce que la situation des ménages est plus souvent repérée par profession et catégorie sociale du chef de famille, ce qui est assez éloigné des situations de pauvreté (encadré). De fait, la plupart des études disponibles reprennent une analyse selon les PCS alors que l'on privilégie dans ce rapport une mesure du lien entre devenir scolaire et pauvreté. Cela n'a été possible que pour quelques indicateurs clefs (retard scolaire pour certaines classes charnières, orientation à 18 ans) : pour les autres aspects du cursus scolaire, c'est la mesure par les PCS qui est utilisée.

Les sources permettant de décrire de manière précise les situations de pauvreté (elles sont peu nombreuses en France : enquêtes Revenus fiscaux, Budget de familles, panel européen, chapitre I) ne fournissent qu'une information imparfaite sur la scolarisation des enfants. Deux types d'autres sources sont donc très souvent utilisées pour analyser le devenir scolaire des enfants.

Certaines sources présentent l'avantage de couvrir une période assez longue à une fréquence annuelle (enquêtes Emploi, enquêtes permanentes sur les conditions de vie (EPCV)) mais avec une information de moindre qualité sur les revenus et peu ou pas d'information supplémentaire sur la situation scolaire des enfants. Peu de sources permettent un suivi longitudinal permettant de mesurer la persistance de la pauvreté.

A l'inverse, les données de l'Éducation nationale (Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP)) fournissent une information très détaillée sur la scolarisation des enfants ; certaines permettent de suivre les élèves pendant une large partie de leur scolarité, mais le repérage des enfants défavorisés y est difficile : seules la PCS, du chef de ménage, sa formation et parfois sa situation d'emploi, sont repérées ; l'information sur les revenus des familles est quasiment absente.

Dès l'entrée en CP, la catégorie socioprofessionnelle des parents est le facteur¹ qui discrimine le plus les scores des enfants : davantage que le trimestre de naissance qui est, à cet âge, un second facteur assez discriminant, le fait d'être en zone d'éducation prioritaire (ZEP) ou pas, le nombre d'années de scolarisation, le sexe ou la nationalité (Jeantheau et Murat, 1998). La politique de scolarisation précoce (à deux ans) permet néanmoins de rapprocher les scores des élèves des ZEP de la moyenne, même si ces effets paraissent limités au regard des différences de scores entre PCS (Caille, 2001a).

Qui plus est, les différences de scores entre les enfants issus de catégories socioprofessionnelles favorisées et ceux issus de catégories moins défavorisées sont les plus fortes dans le domaine de la familiarité avec l'écrit ou les nombres, facteur favorisant un accroissement ultérieur des différenciations pendant le primaire. De fait, les différences des scores obtenus par les élèves entrant en 6^{ème} sont légèrement plus marquées que celles des élèves entrant en deuxième année de cours élémentaire (CE2) (tableau 1).

Tableau 1 - Scores selon l'origine sociale des élèves à l'entrée en CE2 et en 6^{ème}

	Entrée en CE2		Entrée en 6 ^{ème}	
	Français	Mathématiques	Français	Mathématiques
Cadres et professions libérales	79,8	73,8	78,0	74,9
Professions intermédiaires	77,4	71,7	73,4	70,5
Employés	73,0	69,5	69,5	64,9
Artisans, commerçants	74,3	68,5	67,9	66,5
Agriculteurs exploitants	73,2	69,0	68,7	64,5
Ouvriers	67,5	63,4	63,0	59,1
Inactifs	60,3	54,4	59,2	53,7
Moyenne	72,0	67,1	68,5	64,6
Écart Cadres/ouvriers ramené à la moyenne	17 %	15 %	22 %	24 %

Note : scores obtenus à la rentrée de septembre 2000. Les protocoles d'évaluation reposent sur un nombre variable d'items (par exemple 94 items pour l'évaluation de français de CE2), les scores sont ici systématiquement ramenés à 100.

Sources : Andrieux, Dupé et Robin, 2001 et Andrieux, Brézillon et Chollet-Remvikos, 2001.

Le retard en sixième

Mais ces résultats ne permettent pas de souligner l'influence particulière du niveau de revenu des familles sur les difficultés scolaires, qui peut être illustrée au niveau du retard à l'entrée en sixième. La notion de retard ne rend toutefois qu'imparfaitement compte des processus de différenciation des parcours scolaires, qui se révèle également par les scores obtenus par les élèves. De plus, le choix du redoublement ne reflète pas que les résultats des élèves, mais aussi d'autres facteurs comme par exemple les aspirations des familles (cf. infra). Ainsi, la nature du redoublement peut varier, comme le souligne également la tendance à moins recourir aux redoublements au cours des dernières décennies.

Environ un quart des enfants sont en retard à l'entrée en 6^{ème} (on l'atteint à la rentrée des 11 ans si il n'y a pas de redoublement). Les enfants pauvres sont nettement plus en retard : de l'ordre de 45 %, contre 24 % pour les autres enfants (non pauvres) et seulement 12 % pour le quintile le plus favorisé (tableau 2).

(1) Parmi les facteurs pouvant affecter les scores, le revenu des parents n'est pas connu.

Ainsi, pour le retard scolaire en 6^{ème}, le rapport de chances relatif ou odd-ratio entre enfants des quintiles extrêmes est de l'ordre de 5 (encadré). Ce rapport de chances entre enfants des quintiles extrêmes est comparable à celui que l'on observe entre enfants de cadres et enfants d'ouvriers, les populations étant toutefois différentes.

Rapport de chances ou odd-ratio

Une différence de proportions ou un rapport de proportions n'a pas le même sens selon le niveau de référence utilisé. C'est particulièrement gênant lorsqu'on compare des taux faibles avec des taux élevés, ou lorsque la référence varie comme c'est le cas ici. La mesure « logistique », par les rapports de chances relatifs ou odd-ratios permet de tenir compte de ces difficultés.

Par exemple, pour le retard en 6^{ème}, les enfants du premier quintile ont un taux de retard de 41 % et ceux du dernier quintile de 12 %. La probabilité qu'un enfant du premier quintile de niveau de vie soit en retard et un enfant du quintile le plus favorisé ne le soit pas est donc de 36 % ($41\% \times (100\% - 12\%)$). La probabilité inverse, où l'enfant du premier quintile ne serait pas en retard, tandis que l'enfant du quintile le plus favorisé le serait est de 7 % ($(100\% - 41\%) \times 12\%$). Le premier événement est donc cinq fois plus probable que le second (36/7).

Tableau 2 - Retard en 6^{ème} en fonction du revenu du ménage^(a) et de la PCS de la personne de référence du ménage

	Taux de retard	Odd-ratio
Pauvre	44,5	2,5
Non pauvre	23,4	1
Premier quintile de niveau de vie ^(b)	41	5,1
Dernier quintile de niveau de vie	12	1
Ouvrier	31	4,2
Cadre	9,6	1

(a) Retard à l'entrée en 6^{ème}, soit à la rentrée des onze ans. Le revenu est ici le revenu imposable augmenté des allocations.

(b) Le premier quintile regroupe les 20 % des enfants dont le niveau de vie est le plus faible.

Sources : enquêtes Budgets de famille 1995 et 2001, calculs Cerc.

Au total, les enfants pauvres apparaissent donc nettement plus en retard à l'entrée en 6^{ème} que les autres enfants. Ainsi, la population des enfants en retard provient majoritairement de ménages modestes : environ un cinquième sont des enfants pauvres, un tiers provient du premier quintile et la moitié des trois premiers déciles de niveau de vie.

Le retard à la fin de la scolarité obligatoire

L'ampleur de ces différences apparaît cependant relativement faible par rapport à celles qui sont mesurées à la fin du collège. Ainsi, Duru-Bellat, Jarousse et Mingat, 1993 estiment que durant les deux premières années de collège se révèlent² autant d'inégalités de résultats liées aux origines sociales que durant toute la scolarité antérieure³.

L'étude du retard scolaire à l'entrée en troisième permet de mesurer cette différenciation des cursus scolaires à la fin de la scolarité obligatoire en tenant compte du niveau de revenu des familles.

(2) Les différences de résultats mesurées lors d'une phase d'un cursus peuvent, en partie, résulter de l'effet de différences à l'issue de la phase antérieure. À proprement parler, on ne peut pas dire que le supplément d'écart est créé, par exemple, par le collège.

(3) L'étude se base sur un échantillon d'élèves suivis depuis le début du primaire.

En effet, jusqu'en 3^{ème} (on l'atteint à la rentrée des 14 ans s'il n'y a pas de redoublement), les différenciations liées à l'orientation sont faibles (collège unique) et de ce fait elles s'opèrent essentiellement au travers du retard scolaire.

Les élèves repérés en retard à 15 ans sont essentiellement en 4^{ème} (générale ou technologique) et quelques-uns en 5^{ème} ou en 6^{ème}⁴. Le retard à l'entrée en 3^{ème} dépend fortement du revenu : alors qu'en moyenne environ un tiers (36 %) des enfants sont en retard, plus de la moitié des enfants pauvres (56 %) le sont. En fait, le taux de retard décroît de 54 % pour les deux premiers déciles à 14 % pour le dernier décile de niveau de vie.

Autrement dit, il est près de huit fois plus probable (odd-ratio de 7,5-tableau 3) qu'un enfant du premier décile soit en retard et un enfant du dernier décile ne le soit pas, plutôt que l'inverse. A nouveau, cet écart de chances relatives est comparable à celui que l'on observe lorsqu'on retient les PCS du chef de ménage comme indicateur d'origine sociale, qui est de l'ordre de cinq entre enfants d'ouvriers et enfants de cadres (Coëffic, 1998, Insee, 2002). Toutefois, si ces écarts sont comparables, ils ne renvoient pas aux mêmes populations.

Tableau 3 - Retard à l'entrée en 3^{ème} en fonction du niveau de vie, de la PCS et de la nationalité de la personne de référence

	Taux de retard			Odd-ratio		
	Total	Retard d'un an	Retard de deux ans et plus	Retard	Un an	Deux ans et plus
Pauvreté						
Pauvre	55,9	42,1	13,8	2,5	1,7	3,4
Non pauvre	34	29,5	4,5	1	1	1
Décile de niveau de vie						
1 ^{er} décile	56,1	42,3	13,8	7,5	5,1	7,8
5 ^{ème} décile	36,5	31,5	5	3,4	3,2	2,6
10 ^{ème} décile	14,5	12,5	2	1	1	1
PCS de la personne de référence						
Ouvrier	45,6	38,8	6,8	5,4	4,8	4,0
Employé	40,4	34,4	6	4,3	4,0	3,5
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	32,4	27,8	4,6	3,1	2,9	2,6
Agriculteur	30,3	26,9	3,4	2,8	2,8	1,9
Professions intermédiaires	28,1	24,1	4	2,5	2,4	2,3
Cadre	13,5	11,7	1,8	1,0	1,0	1,0
Nationalité et pays de naissance de la personne de référence						
Nationalité de l'Union européenne (UE)						
Pays de naissance UE	34,9	29,9	5	1,0	1,0	1,0
Pays de naissance hors UE	34,4	30,5	3,9	1,0	1,0	0,8
Nationalité hors UE	54,4	42	12,4	2,2	1,7	2,7

Note : retard à la rentrée des quinze ans.

Champ : hors ménages étudiants, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif.

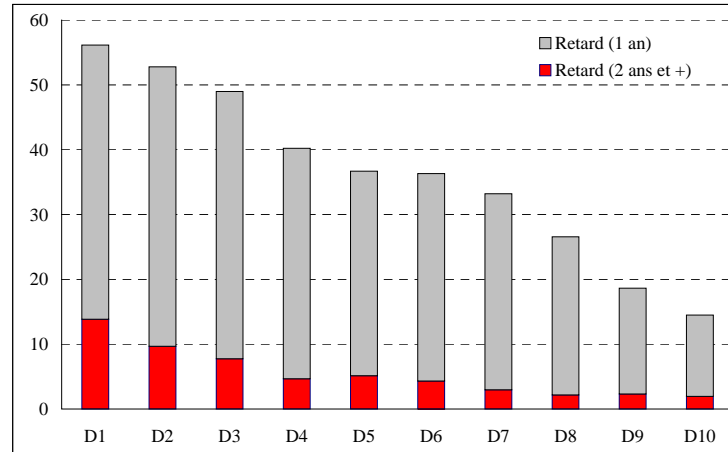
Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

Il est possible de distinguer deux groupes parmi les élèves en retard en 3^{ème} selon leur degré de retard : la plupart (31 %) n'a qu'un an de retard (et sont donc en 4^{ème}), mais une fraction (5,5 %) a accumulé un retard d'au moins deux ans (et sont donc en 5^{ème} ou en 6^{ème}).

(4) Environ 0,5 % sont en CPPN, en classe de pré-apprentissage, de préparation au CEP, première année d'apprentissage ou de CAP ou de BEP. Environ 1 % sont en études primaires ou en enseignement spécial.

Les différenciations selon l'origine sociale sont très différentes dans les deux groupes (graphique 1). De fait, le taux de retard d'un an varie peu dans la première moitié de la distribution des revenus (de l'ordre de 40 %, 41 % pour les enfants pauvres) et diminue ensuite progressivement jusqu'à 12 % environ pour le dernier décile.

Graphique 1 - Retard (un an et deux ans et plus) à l'entrée en 3^{ème} en fonction du décile de revenu



Note : retard à la présence en 3^{ème} à la rentrée de septembre. Les enfants entrant en troisième sans retard ont 14 ans à la rentrée et atteignent 15 ans durant l'année scolaire. Les enfants nés en 1985 avaient 14 ans à la rentrée de septembre 1999 et ont atteint 15 ans durant l'année scolaire 1999-2000.

Champ : hors ménages étudiants, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif. Déciles de revenus disponibles parmi les ménages ayant au moins un enfant de 15 ans.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

Le taux de grand retard est beaucoup plus concentré dans le bas de la distribution : il est très fort dans le 1^{er} décile et pour les enfants pauvres (14 %). A l'inverse du taux de retard d'un an, le taux de retard de deux ans et plus diminue vite avec le niveau de vie : 5 % pour le 5^{ème} décile et 2 % environ pour le dernier décile.

De fait, les écarts de chance entre les déciles extrêmes sont plus élevés pour le grand retard (rapport de 1 à 8) que pour le retard à un an (rapport 1 à 5). De plus, lorsque le retard considéré est plus important, les différences associées aux niveaux de vie sont davantage discriminantes, alors que celles de PCS le sont moins (tableau 3).

Y a-t-il, par ailleurs, une différence de résultats scolaires des enfants issus de l'immigration ? Il semble, au vu des résultats du tableau 3, que les différences tiennent à la durée de séjour des parents et à leur degré d'intégration dans la société. Ainsi, de l'ordre de 35 % des enfants dont le chef de ménage est d'une nationalité de l'Union européenne sont en retard à l'entrée en 3^{ème} contre 54 % pour ceux dont le chef de ménage est de nationalité hors Union européenne, l'écart étant un peu plus marqué pour le grand retard. Cependant, parmi les enfants dont le chef de ménage a une nationalité de l'UE, il n'y a pas de différence notable selon que le chef de ménage est né dans l'UE ou hors UE (et a sans doute acquis par la suite la nationalité française).

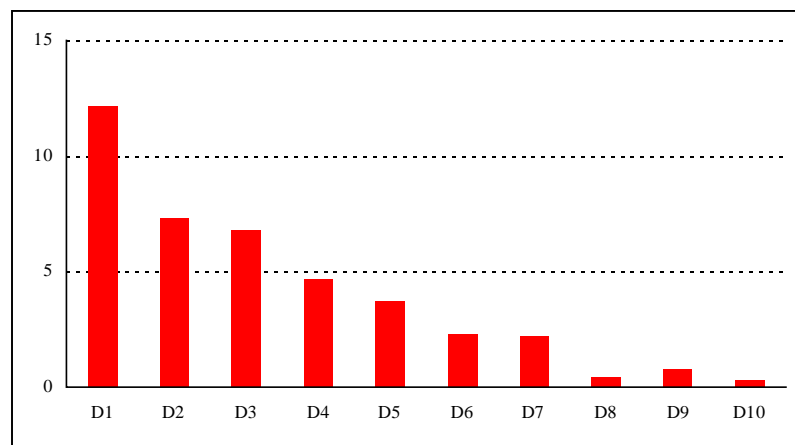
De fait, la différence de résultats scolaires des enfants issus de l'immigration à la moyenne peut largement être expliquée par les différences de caractéristiques familiales et de réussite à l'école primaire (niveau d'acquis scolaire, passé scolaire, structure familiale, PCS du chef de famille, diplôme des parents (annexe 1). C'est le cas tant pour le redoublement en primaire ou au collège, que pour l'accès en seconde générale ou technologique (Caille et Vallet, 1996, Caille et O'Prey, 2002).

La scolarisation à 17 ans

Les différences de scolarisation à la rentrée des 17 ans sont fortes. Par rapport à la situation à 15 ans, elles informent en premier lieu sur les différences de taux de sortie précoce du système scolaire. Elle rendent également compte des différences d'orientation et là encore des différences de taux de retard scolaire dans les différentes filières.

Le point le plus net tient aux sorties précoces du système scolaire : 17 % des enfants du premier décile ont arrêté leurs études à la rentrée de leurs 17 ans, contre 1 % environ dans les déciles de niveau de vie élevé. Une fraction d'entre eux possède le BEPC ou un CAP ou BEP, mais la plupart n'a pas de diplôme. Ainsi, 12 % des enfants du premier décile sont sortis sans diplôme (graphique 2). L'arrêt précoce des études touche donc principalement les enfants issus de familles aux niveaux de vie modestes et tout particulièrement les plus modestes d'entre eux.

Graphique 2 - Sortie sans diplôme à 17 ans en fonction du décile de niveau de vie



Champ : hors ménages étudiants, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif. Les enfants nés en 1982 avaient 17 ans à la rentrée de septembre 1999.

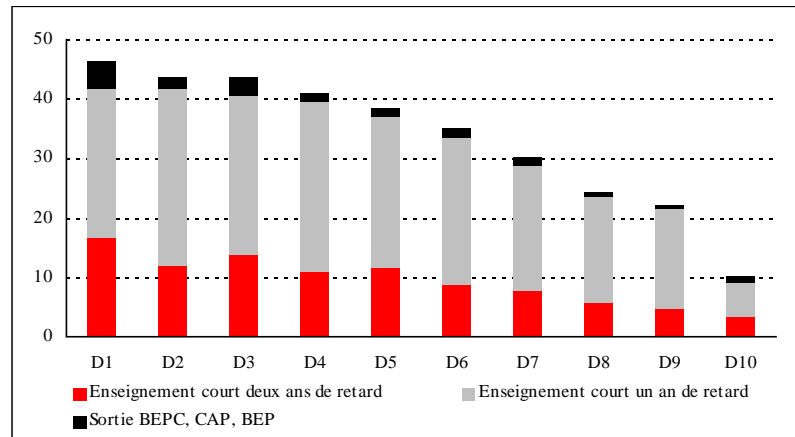
Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

D'autre part, les enfants de la première moitié de la distribution des revenus sont davantage orientés vers des filières techniques ou professionnelles courtes (apprentissage, CAP ou BEP). Elles accueillent environ 45 % des enfants du premier décile (48 % pour les enfants pauvres), contre de l'ordre de 10 % pour le dernier décile (graphique 3).

Les enfants qui, à 17 ans, sont en dernière année d'apprentissage, de CAP ou BEP ou d'un autre enseignement technique ou professionnel court ont un an de retard. Une fraction (très minoritaire) est déjà sortie du système scolaire.

Par contre, une fraction importante a plus d'un an de retard. En fait, les enfants issus de familles plus modestes ont plus souvent accumulé au moins deux ans de retard que les autres.

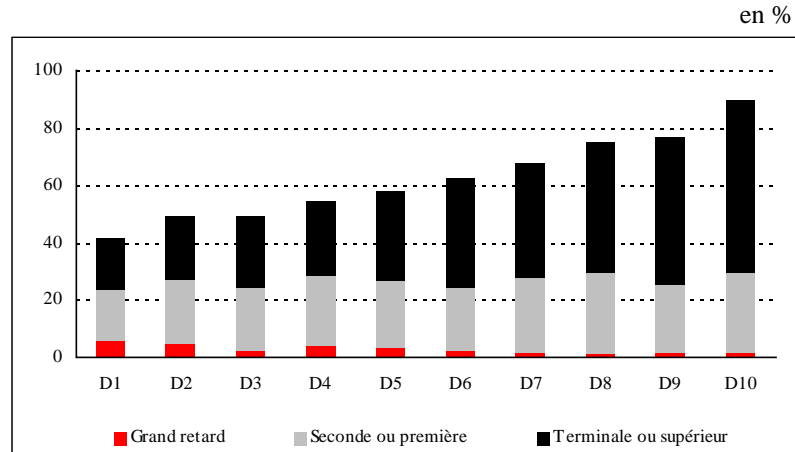
Graphique 3 - **Présence à 17 ans dans l'enseignement technologique ou professionnel court en fonction du décile de niveau de vie**
en %



Champ : hors ménages étudiants, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif. Les enfants nés en 1982 avaient 17 ans à la rentrée de septembre 1999.
Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

La plupart des élèves suivent une filière de préparation à un baccalauréat (général, technologique ou professionnel). De l'ordre de 35 % des élèves sont au moins en classe de terminale et n'ont donc pas redoublé (dont 2 % dans le supérieur) et de l'ordre de 26 % ont au moins un an de retard.

Graphique 4 - **Présence à 17 ans dans les filières préparant à un baccalauréat en fonction du décile de niveau de vie**
en %



Note : le grand retard correspond ici à des situations de scolarisation au collège ou en enseignement spécial.

Champ : hors ménages étudiants, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif. Les enfants nés en 1982 avaient 17 ans à la rentrée de septembre 1999.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

L'accès à une classe de terminale sans retard concerne moins de 20 % des enfants du premier décile et 60 % des enfants du dernier décile (17 % pour les enfants pauvres). De même, l'accès avec au moins un an d'avance au supérieur est également fortement discriminé : 8 % des enfants du dernier décile sont dans cette situation, alors que c'est extrêmement rare dans le premier décile (moins de 1 %).

Inversement, le retard touche là encore davantage les enfants issus de ménages modestes : parmi les enfants présents dans un cursus menant au baccalauréat, 57 % ont au moins un an de retard dans le premier décile contre de l'ordre de 30 % pour les déciles de revenus élevés.

Au total, les différenciations de devenir scolaire selon l'origine sociale se forment tôt et s'accumulent tout au long de la scolarité : au primaire, puis au collège et au lycée. La situation des enfants pauvres est celle qui se dégrade le plus et le plus tôt. Ainsi, **près de la moitié des enfants pauvres connaissent des difficultés scolaires importantes dès le primaire** : environ 45 % sont déjà en retard en 6^{ème}.

Avec de l'ordre de 55 % de retard en 3^{ème}, le taux de retard des enfants pauvres ne s'accroît que peu au collège. Du fait du caractère cumulatif des difficultés scolaires, la différenciation au collège se traduit, pour les enfants pauvres, davantage par une accentuation de leur retard que par une hausse de la fraction d'enfants en retard (qui est déjà élevée) : ils sont près de 15 % à avoir au moins deux ans de retard à 15 ans, âge de l'entrée en 3^{ème}, contre 5 % pour l'ensemble de la population. A 17 ans, les écarts reflètent en partie les différences d'orientation et près de 20 % des enfants pauvres ont arrêté les études⁵.

LE DIFFICILE REPÉRAGE DES FACTEURS AFFECTANT LE DEVENIR SCOLAIRE

Les facteurs à l'œuvre dans la différenciation des devenirs scolaires sont nombreux et leur repérage est difficile : capital scolaire et disponibilité des parents, structure du ménage, revenus du ménage, cadre de vie⁶. Cela tient d'une part, à l'imprécision des mesures effectuées⁷ et, d'autre part, à la difficulté qu'il y a à isoler l'influence de chaque facteur.

En premier lieu, l'identification des effets d'un facteur donné est rendue difficile par l'imperfection de la mesure. En effet, on mesure, une année donnée, le retard scolaire (souvent en 3^{ème}) et les différents facteurs explicatifs la même année. Mais, on l'a souligné, la formation des différenciations scolaires est un processus lent et cumulatif. De ce fait, il se peut que l'on sous-estime fortement certains facteurs, s'ils ont joué davantage à un moment antérieur dans la scolarité de l'enfant qu'au moment où l'on effectue la mesure. Cette limite tient à l'absence de panel en France qui permettrait de mettre en correspondance la séquence des événements intervenant dans le ménage de l'enfant avec l'évolution de son devenir scolaire.

(5) Les différences d'accès à l'enseignement supérieur sont également fortes (Cerc, 2003).

(6) On ne détaille pas ici les résultats sur les différences de réussite scolaire selon le sexe ou selon le trimestre de naissance, facteurs plus éloignés de la question du devenir scolaire des enfants pauvres.

(7) De ce point de vue, l'impossibilité de mesurer le revenu des familles dans les sources statistiques propres à l'éducation est un facteur pénalisant les recherches.

Elle incite à une mesure de l'effet des différents facteurs à différents stades de la scolarité.

Par ailleurs, les interactions parfois fortes entre différents facteurs (par exemple entre capital scolaire des parents et revenus des ménages) rendent complexe l'identification de l'effet propre d'un facteur donné. De plus, une autre difficulté tient à ce qu'il est parfois difficile de déterminer les canaux par lesquels transite l'influence d'un facteur donné (par exemple l'effet revenu/la consommation de biens culturels).

La relation entre les parents et l'école

La proximité des parents au monde scolaire (diplôme et profession), leur « capital scolaire » est un des déterminants majeurs du devenir scolaire des enfants. Le constat est connu et a largement été documenté, mais il frappe par son ampleur : environ 55 % des enfants dont le père ou la mère n'ont pas de diplôme sont en retard scolaire en 3^{ème} contre environ 10 % pour les enfants dont le père ou la mère a un diplôme du supérieur long (tableau 4).

Tableau 4 - Retard à la rentrée en 3^{ème}

	Taux de retard			Odd-ratio		
	Ensemble	Retard d'un an	Retard de deux ans et +	Retard	Un an	Deux ans et +
Diplôme du père						
Aucun ou CEP	54,0	43,5	10,5	7,1	5,6	5,8
CAP, BEP, BEPC	36,5	31,0	5,6	3,5	3,2	2,9
Bac	22,4	19,3	3,1	1,8	1,7	1,6
Bac + 2 et plus	14,1	12,1	2,0	1,0	1,0	1,0
Diplôme de la mère						
Aucun ou CEP	55,9	43,9	12,0	8,6	6,1	9,2
CAP, BEP, BEPC	36,9	31,5	5,4	4,0	3,6	3,9
Bac	21,8	20,0	1,8	1,9	1,9	1,3
Bac + 2 et plus	12,9	11,4	1,5	1,0	1,0	1,0

Lecture : la situation où à la fois un enfant dont le père n'a aucun diplôme est en retard à 15 ans et un enfant dont le père a un diplôme au moins bac + 2 n'est pas en retard est 7,1 fois plus fréquente que la situation inverse (l'enfant du père sans diplôme n'est pas en retard et celui du père diplômé au moins bac + 2 l'est).

Sources : Insee, enquêtes Emploi, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, calculs Cerc.

Le diplôme de la mère joue plus que celui du père

L'influence du diplôme du père sur le retard en 3^{ème} est moindre que celui de la mère (odds-ratios de 7,1 contre 8,6). De plus, l'influence du diplôme du père est comparable quelle que soit la durée du retard, alors que celle du diplôme de la mère est plus forte pour le retard de deux ans et plus. De ce fait, la différence entre l'influence du diplôme du père et celui de la mère est plus marquée pour le retard de deux ans et plus, alors qu'elle est faible pour le retard à un an.

L'aide au travail scolaire

L'aide au travail scolaire fournie par les parents varie peu avec le revenu mais davantage avec le niveau de formation des parents et leur catégorie socioprofessionnelle. Elle est la plus importante au primaire et au collège : là où les écarts se creusent. De près de vingt heures par mois et par enfant au CP (temps d'aide total déclaré par la mère et le père), elle diminue progressivement au cours du primaire (seize heures en CM2) et au collège (neuf heures en 3^{ème}). A l'inverse, les dépenses d'éducation à la charge des familles sont croissantes au cours de la scolarité et nettement plus importantes dans le supérieur (Héran, 1994), ce qui suggère que l'effet du revenu sur les trajectoires scolaires ne transite que peu par les dépenses d'éducation à la charge des familles.

De plus, ce sont essentiellement les mères qui s'occupent de l'aide au travail scolaire, ce qui explique le plus grand rôle de leur diplôme dans le devenir scolaire des enfants. Alors que les couples consacrent en moyenne dix heures et demie par mois et par enfant à l'aide scolaire, les pères y contribuent pour trois à quatre heures et les mères pour six à sept heures, soit deux fois plus. Ces écarts de temps d'aide varient très peu avec les revenus.

Par contre, le calendrier de l'aide est différent selon le diplôme des parents et surtout celui de la mère. Alors que les mères pas ou peu diplômées aident davantage leur enfant au primaire que les mères diplômées du supérieur, ce rapport s'inverse au collège et au lycée. De fait, **le temps d'aide se réduit fortement lorsque les parents se jugent « dépassés » pour aider leurs enfants dans leur travail scolaire** (tableau 5).

Tableau 5 - Temps passé par la mère et par le père à l'aide au travail scolaire en fonction de leur sentiment respectif d'être dépassé pour aider leur enfant

Niveau de scolarité	Sentiment d'être dépassé	en %	
		Mère	Père
Primaire	Très souvent	6,6	2,0
	Assez souvent	9,7	3,5
	Assez rarement	11,8	4,4
	Très rarement	12,5	4,9
Collège	Très souvent	3,8	1,1
	Assez souvent	8,4	3,2
	Assez rarement	9,2	4,9
	Très rarement	9,0	4,8
Lycée	Très souvent	1,8	0,6
	Assez souvent	4,4	2,4
	Assez rarement	5,6	3,7
	Très rarement	4,8	2,6
Supérieur	Très souvent	0,7	0,4
	Assez souvent	2,6	0,8
	Assez rarement	3,1	1,4
	Très rarement	3,3	1,4

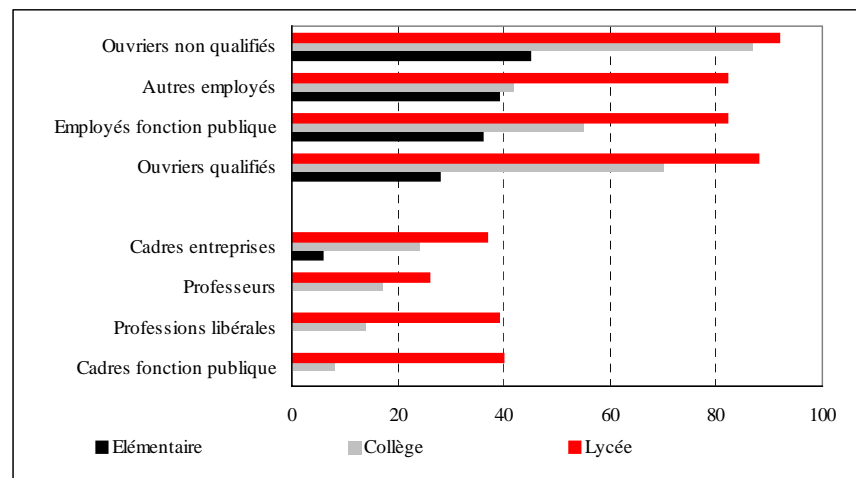
Note : temps en nombre d'heures moyen par mois.

Source : Gissot, Héran et Manon, 1994.

De même, le sentiment d'être « souvent ou très souvent dépassé » varie fortement avec la PCS (graphique 5). Les écarts sont importants dès l'école élémentaire : entre 30 et 40 % des parents employés et ouvriers se jugent « souvent ou très souvent dépassés » pour aider leur enfant dans son travail scolaire, contre moins de 5 % pour les cadres, professions libérales et professeurs. On retrouve des écarts importants au collège (de 70 à 80 % pour les ouvriers, plus de 40 % pour les employés, contre de l'ordre de 15-20 % pour les PCS favorisées) et au lycée (plus de 80 % pour les ouvriers et les employés, contre moins de 40 % pour les cadres professions libérales et professeurs).

Ainsi, de l'ordre de 30 à 40 % des enfants issus de PCS ouvriers ou employés ont des parents qui éprouvent des difficultés à les aider dans leur travail scolaire dès l'école élémentaire, la proportion atteignant 40-50 % pour les enfants d'employés et 70-80 % pour les enfants d'ouvriers au collège. **La faiblesse de l'aide parentale au travail scolaire se concentre donc sur les enfants les moins favorisés.**

Graphique 5 - Proportion de pères qui se jugent « souvent ou très souvent dépassés » pour aider leurs enfants dans leur travail scolaire en %



Note : le résultat est analogue pour les mères.

Source : Héran, 1994.

Par ailleurs, le recours à des aides à la scolarité pouvant relayer les parents est très variable. Ainsi, la dépense moyenne par ménage en stages, petits cours et cours par correspondance est de 10,8 euros par an et par unité de consommation (UC). Elle vaut 11,6 euros pour les ménages où les enfants ne sont pas en retard à 11 ans contre 7,7 euros pour les ménages où les enfants sont en retard à 11 ans ; elle est nulle pour les ménages pauvres⁸. Ainsi, les enfants dont les parents se disent dépassés sont également ceux dont les parents ne peuvent pas payer des aides scolaires supplémentaires.

Les aspirations des familles

Les aspirations des familles quant au devenir scolaire des enfants jouent également un rôle, notamment au moment des choix de redoublement et d'orientation. Ainsi, si la fréquence des redoublements est plus forte pour les PCS moins favorisées, le poids de l'origine sociale a également une influence à niveau de compétence comparable : à 15 ans, un élève ayant des résultats moyens en lecture a 25 % de chances d'être en retard s'il est enfant de cadre contre 46 % s'il est enfant d'ouvrier (Murat et Rocher, 2002 utilisant les résultats de l'enquête de comparaison internationale, PISA). Ainsi, le seul retard scolaire ne fournit pas une image complète des inégalités sociales devant l'école. Cette différence tient sans doute à différents facteurs, mais reflète pour partie les aspirations des enfants et de leurs familles ainsi que la manière dont elles sont accompagnées par les conseils de classe.

Ainsi, à 15 ans, si les aspirations professionnelles⁹ des enfants issus de PCS moins favorisées sont moindres que celles des enfants issus de PCS favorisées, cela ne recoupe que partiellement leurs écarts de résultats scolaires. De plus, à compétences scolaires comparables les enfants issus de PCS moins favorisées sont moins orientés vers une seconde générale et technologique, sans que ces écarts puissent être totalement expliqués par la prise en compte des différences de projets professionnels (Murat et Rocher, 2002).

(8) Source enquête Budget de famille 2001, calculs Cerc.

(9) Mesurées comme la volonté d'exercer une profession « intellectuelle, scientifique ou de direction ».

A cet égard, il est notable que les aspirations scolaires des familles immigrées sont plus élevées que celles des autres familles, ce qui se traduit par une orientation en seconde générale légèrement plus forte l'ensemble des autres caractéristiques étant contrôlées (Vallet et Caille 1995, Caille et O'Prey, 2002).

Ces observations, portant sur une période récente pour l'orientation en fin de 3^{ème}, recourent celles faites au cours des années quatre-vingt pour le passage de la 5^{ème} à la 4^{ème} : pour les élèves au niveau scolaire élevé, l'origine sociale jouait peu sur le taux de passage, tandis qu'elle jouait de manière importante pour les élèves moyens et faibles (Duru et Mingat, 1987).

Toutefois, les décisions des conseils de classe ne semblent pas avoir un rôle dominant dans cette différenciation de l'orientation selon l'origine sociale des enfants. La décision d'orientation correspond à un équilibre entre les souhaits formulés par les familles et les avis du conseil de classe sur le niveau scolaire (après éventuelle procédure d'appel). Ainsi, le constat que les décisions de redoublement et d'orientation sont typées socialement (Esquieu et Bertrand, 1996), reflète sans doute davantage un phénomène d'auto-sélection de la part des catégories sociales moins favorisées, les écarts de demandes exprimées par les familles auprès des conseils de classe n'étant que marginalement corrigés par les décisions des conseils de classe (Roux et Davailon, 2001, Caille et Lemaire, 2002).

Dès lors, une partie des écarts d'ambition entre PCS se retrouve dans des écarts de taux de redoublement ou d'orientation sans refléter nécessairement des écarts de compétence scolaire.

Le rôle des structures familiales

La disponibilité des parents pour suivre la scolarité de leurs enfants varie sans doute avec la structure familiale et sa stabilité. Quel que soit le milieu social, le devenir scolaire des enfants est affecté par le divorce des parents (Archambault, 2002). Cette différence relativement importante se traduit par une durée des études plus courte pour les enfants ayant connu une désunion familiale : en moyenne de six mois pour les enfants d'ouvriers à un an pour les enfants de cadres. De ce fait, la différence est particulièrement forte pour la poursuite des études supérieures (odd-ratio de 1 à 2,5/3), davantage que pour l'obtention du baccalauréat (odd-ratio de 1 à 1,5/2,5) ou la sortie sans diplôme du système scolaire (odd-ratio de 1 à 1,5/2). Davantage que le divorce lui-même, il semble que c'est un environnement familial conflictuel qui joue sur le devenir scolaire. En effet, les enfants dont les parents vont se séparer (une année plus tard) ont un écart de réussite (mesuré par le retard scolaire) avec les enfants issus de couples stables comparable à celui des familles monoparentales issues d'un divorce (Piketty, 2003).

Les horaires de travail

Les horaires de travail des parents peuvent également influencer le devenir scolaire, dans la mesure où ils conditionnent les temps de présence auprès des enfants. C'est notamment le cas pour les horaires de travail atypiques : travail le soir, de nuit ou le dimanche. Ces horaires de travail atypiques du chef de ménage ou de son conjoint se traduisent par une plus forte probabilité d'avoir au moins deux ans de retard à 15 ans (odd-ratio de 1 à 1,5/2), ce sur-risque étant toutefois assez peu marqué pour la probabilité de n'avoir qu'un an de retard.

Le rôle du cadre de vie

Le cadre de vie des ménages pauvres est dégradé : exigüité du logement, problèmes de chauffage, d'humidité, nuisances urbaines (bruit, vandalisme), notamment dans les cités ou les ZUS (Rizk, 2003). Les difficultés que rencontrent les ménages pauvres dans leur cadre de vie se répercutent sur le devenir scolaire de leurs enfants.

Logement

Ainsi, le surpeuplement du logement est un facteur explicatif du retard scolaire¹⁰ : être deux enfants par chambre augmente de douze points la probabilité d'être en retard à 15 ans par rapport à une situation où il y a strictement plus d'une chambre par enfant (Goux et Maurin, 2002). L'effet est toutefois moins important que celui du diplôme du père (15 points entre aucun diplôme et supérieur) ou plus encore que celui de la mère (28 points entre aucun diplôme et supérieur).

Conditions de vie

D'autre part, les conditions de vie (mesurées par le nombre de privations (chapitre III) ont un effet important sur le devenir scolaire : probabilité d'avoir au moins deux ans de retard à 17 ans, probabilité de ne pas avoir obtenu le baccalauréat à 21 ans, orientation vers une filière professionnelle (Duée, 2003). En fait, l'influence de la pauvreté en condition de vie semble au moins aussi importante que celle de la pauvreté monétaire.

Un rôle important du revenu

Le revenu est un des principaux facteurs contribuant aux disparités de devenir scolaire. De fait, lorsqu'on compare le devenir scolaire des enfants pauvres à celui des autres enfants, les différences sont nettes (tableau 6).

Tableau 6 - Devenir scolaire des enfants pauvres et des autres enfants

	en %	
	Pauvre	Non pauvre
Retard à 11 ans	44	23
Situation à 15 ans		
Retard	56	36
dont un an de retard	41	32
dont deux ans et plus de retard	15	4
Situation à 17 ans		
Arrêt d'études	17	4,5
dont sans diplôme	12	3
dont avec BEPC, CAP, BEP	5	1,5
Retard en apprentissage, CAP, BEP	41	30
Retard en filière préparant au baccalauréat	17	24
Grand retard	6	2,5
Terminale et supérieur	18	38

Note : le grand retard à 17 ans correspond à des situations de scolarisation au collège ou en enseignement spécial.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000 ; Insee, enquêtes Budgets de famille 1995 et 2001, calculs Cerc.

(10) Le surpeuplement est mesuré à l'aide d'un indicateur de nombre apparent d'enfants par chambre, l'effet revenu étant contrôlé.

Pour autant, les différences que l'on met ainsi en évidence souffrent de plusieurs limites, car elles ne tiennent pas compte de l'effet des autres facteurs que le seul revenu. Or, si le capital « économique » joue un rôle important, la proximité à l'école est également un facteur majeur, comme le dénote le fait que le devenir scolaire des enfants d'enseignants est généralement meilleur que celui des enfants des autres cadres supérieurs.

Il importerait grandement pour la définition de politiques publiques visant à améliorer l'égalité des chances des enfants de pouvoir estimer, d'une part, l'impact que l'on peut attendre d'une amélioration du revenu des parents (par exemple par un renforcement des transferts ou par une amélioration de leur revenu d'activité) et, d'autre part, l'impact d'autres facteurs qui pèsent sans doute directement (par exemple le niveau de diplôme des parents) mais qui ont aussi une influence sur le revenu. L'influence défavorable de ces derniers facteurs doit, en effet, être contrebattue par d'autres types de prise en charge (aides spécifiques à la scolarité d'enfants bénéficiant peu de soutien familial, voire aide aux parents leur permettant de progresser sur le plan de leur formation, notamment pour les familles immigrées).

Malheureusement, l'état des recherches en ce domaine ne permet pas encore de conclure avec assez de certitude (voir annexe à ce chapitre).

Corriger l'effet des handicaps familiaux

Dans quelle mesure est-il possible de corriger l'effet des handicaps familiaux sur la réussite scolaire par une action spécifique à l'école ou hors d'elle ? Cette question renvoie à un champ très vaste d'analyses à recenser ou à développer. On évoquera seulement ici le cas des zones d'éducation prioritaires.

Les quelques études évaluant l'incidence de la mise en place des ZEP sur la réussite scolaire indiquent que leur effet est sans doute significatif quoique faible à l'école élémentaire et qu'il est très faible, voire pas significatif, au collège et au lycée¹¹.

Pour l'école élémentaire, si les élèves scolarisés dès deux ans accèdent plus facilement au CE2 sans redoubler, cette différence est toutefois faible. La scolarisation à deux ans, qui est plus forte en ZEP, a des effets limités sur les inégalités sociales de réussite au cours des deux premières années de primaire (Caille, 2001a). Au collège, les résultats du panel 95 des entrants en 6^{ème} indiquent que les élèves scolarisés en ZEP réussissent moins bien que ceux qui n'ont jamais été scolarisés en ZEP, mais que cet écart peut largement être expliqué par les différences de caractéristiques familiales et de réussite à l'école primaire. En fait, à caractéristiques de départ identiques, les élèves qui restent tout le collège en ZEP, atteignent plutôt un peu plus la seconde générale et technologique sans avoir redoublé. Mais les lycéens issus de ZEP redoublent davantage que les autres au lycée et, au bout du compte, leurs chances d'obtenir le baccalauréat sont ramenées à la moyenne des entrants en 6^{ème} (Caille, 2001b).

Ces résultats recourent ceux obtenus sur la base des panels 80 et 89 des entrants en 6^{ème} (Bénabou, Kramarz et Prost, 2003) qui indiquent que le traitement ZEP au collège n'a pas eu d'effet significatif sur le devenir scolaire des élèves (sortie sans diplôme, passage en 4^{ème}, 2^{nde} et obtention du baccalauréat).

(11) Il serait utile de mettre cela en regard des efforts relatifs en élémentaire/secondaire : les efforts sont sans doute relativement plus importants au primaire.

**PAUVRETÉ, DEVENIR
SCOLAIRE ET REVENUS
FUTURS**

Les sortants sans qualification sont en grande partie des enfants issus des familles pauvres (cf. supra).

Or, les faibles perspectives d'emploi et de salaire, attachées à l'absence ou à l'insuffisance de formation scolaire, sont encore renforcées par le faible niveau de capital social que leur transmettent les parents¹². Les enfants pauvres ayant subi un échec scolaire sont ainsi nettement plus exposés que les autres enfants au risque de pauvreté une fois devenus adultes et entrés dans la vie active.

Par le biais de l'échec scolaire, les situations de pauvreté risquent de se reproduire à l'avenir pour les enfants issus de ménages.

On peut tenter d'estimer, à titre d'exemple, le manque à gagner sur l'ensemble du cycle de vie, des jeunes sortant sans qualification par rapport à ceux disposant d'un CAP d'un BEP ou d'un baccalauréat.

Le principe consiste à mesurer le surplus de revenu sur la vie active lié à une sortie du système éducatif avec un CAP/BEP ou un bac professionnel plutôt que sans diplôme. Deux facteurs entrent en jeu :

- La probabilité d'être sans emploi est nettement plus importante pour les personnes sans diplôme (tableau 7).

Tableau 7 - **Emploi, chômage et inactivité en fonction du diplôme pour les 25-64 ans**
en %

	Emploi	Chômage	Inactif	Taux de chômage
Sans diplôme	57	8	35	12,8
CAP / BEP	77	6	17	6,7
Baccalauréat	78	6	16	7,0

Sources : enquête Emploi de mars 2002, calculs Cerc.

- Le niveau de rémunération est également plus faible. La prime salariale associée à l'obtention d'un niveau CAP/BEP par rapport à une sortie sans qualification est de l'ordre de 12 % environ (12 % chez Goux et Maurin, 1994 et 13 % environ chez Trannoy et alii, 2003), tandis qu'elle est de l'ordre de 20 % pour un bac professionnel (18 % chez Goux et Maurin, 1994 et 24 % environ chez Trannoy et alii, 2003).

Sur la base de ces éléments, on peut estimer (cf. annexe 2 pour l'explicitation du mode de calcul) une perte de revenu année par année, du fait de la sortie sans diplôme par rapport à une sortie avec un CAP, un BEP ou le baccalauréat. En cumulant ces pertes (avec un taux d'actualisation de 5 %), on obtient une perte d'environ 40 000 euros.

Ceci n'est, bien sûr, qu'une estimation très grossière qui vise simplement à souligner l'importance de la lutte contre l'échec scolaire dans une stratégie visant, à terme, à réduire la pauvreté.

(12) Résultats des enquêtes Formation et qualification professionnelle (FQP) Goux et Maurin (1997).

CONCLUSION

Les enfants pauvres connaissent des difficultés scolaires nettement plus fortes que le reste de la population scolarisée. Ils sont ainsi beaucoup plus en retard scolaire.

Mais cette plus forte intensité du retard ne tient pas seulement à une proportion plus forte d'enfants en retard parmi les enfants pauvres : leur retard apparaît plus tôt que pour les autres enfants et ils connaissent plus souvent un retard d'au moins deux ans en troisième. **Les difficultés scolaires des enfants pauvres apparaissent donc très tôt et se forment en grande partie dès le primaire.**

A la fin de la scolarité obligatoire, cela se traduit par des sorties précoces du système éducatif nettement plus fréquentes. Or, ces sorties précoces se font le plus souvent sans diplôme, ce qui augmente le risque de pauvreté future. De fait, la sortie sans diplôme correspond à un manque à gagner important, qui peut être évalué à 40 000 euros environ sur la vie active, soit de l'ordre de 1 000 euros par année d'activité.

Les facteurs à l'œuvre dans la formation des différences de devenir scolaires au cours de l'enseignement primaire et secondaire sont nombreux. Ils semblent s'articuler autour d'éléments principaux : proximité des parents au monde scolaire, contexte familial, revenu et niveaux de vie.

Ainsi, le « capital scolaire » des parents joue un rôle important : leur plus ou moins grande aisance avec les exigences de l'école, qui se traduit par une forte variabilité du temps d'aide scolaire, mais également leur connaissance du système scolaire. Dès le primaire, une fraction non négligeable des parents déclare avoir des difficultés à aider leurs enfants à effectuer leur travail scolaire.

D'autres facteurs liés au contexte familial interviennent comme les aspirations pour l'enfant, la disponibilité des parents (qui peut être liée à des contraintes de temps de travail, de temps de transport, de taille de la fratrie ...), ou encore la conflictualité dans le ménage (notamment au travers des séparations familiales).

Enfin, le revenu des ménages influence également le devenir scolaire des enfants, notamment au travers des conditions de vie (comme la taille du logement). Toutefois, il serait utile de mieux préciser les mécanismes par lesquels cet effet revenu transite, ainsi que ses liens avec l'effet d'autres variables.

Annexe 1
Influences respectives du revenu
et des autres variables familiales sur le résultat scolaire

Pour rendre compte des effets simultanés des différentes variables sur le résultat scolaire, on peut procéder à des analyses menées « toutes choses égales par ailleurs », par exemple à l'aide de modèles *Logit*, permettent de prendre en compte les effets simultanés de plusieurs facteurs.

Mais ces analyses ne permettent pas d'isoler l'effet de deux facteurs s'ils sont eux-mêmes liés (comme par exemple diplôme et revenu). Dès lors, l'intensité des corrélations ainsi mesurées n'est qu'apparente et ne peut être interprétée comme un sens de causalité. Pour obtenir des estimations de l'intensité du lien causal, il est nécessaire de recourir à des méthodes plus complexes, qui exploitent notamment les structures de corrélations particulières entre variables¹³.

Des travaux de ce type ont permis de caractériser l'effet causal du revenu sur le devenir scolaire, ici retard à 15 ans (Goux et Maurin, 1994). Il en ressort que l'effet causal du revenu est plus fort que celui que l'on mesure par les seules corrélations apparentes. Ces résultats soulignent l'importance de l'effet du revenu dans la différenciation des parcours scolaires et mériteraient d'être complétés dans plusieurs directions.

En premier lieu, il serait utile, pour avoir des éléments de comparaison, que des estimations de l'effet d'autres facteurs soient également réalisées (comme par exemple le diplôme des parents).

Par ailleurs, il se peut que le fort effet causal du revenu capte l'effet de variables qui ne sont pas bien prises en compte par les autres contrôles, comme par exemple le cadre de vie des enfants (malnutrition, fatigue ...), les effets de quartier/ghetto (effets d'entraînement, violence, délinquance ...) ou encore la valorisation des études dans la famille (aspirations pour les enfants ...).

En fait, il serait très utile que soient explicités les canaux par lesquels le revenu influence les résultats scolaires. L'état actuel de la recherche ne permet pas de les isoler et il est probable que ces effets transitent à la fois par une dimension pure du revenu (comme par le biais des dépenses d'aide scolaire), mais également par des effets qui peuvent être associés aux déterminants du revenu (aide à la scolarité par les parents, garde et surveillance des enfants, connaissance du système scolaire, aide à l'orientation ...).

**Une tentative de
synthèse des
facteurs affectant
le retard à 15 ans**

Au total, les facteurs influençant le devenir scolaire des enfants paraissent donc multiples. Il est possible de tenter de mesurer l'intensité de ces liens grâce à une approche de type *Logit*.

(13) Par exemple par la méthode des variables instrumentales ; il faut alors disposer d'une variable liée à la variable endogène mais pas à la variable expliquée. Un exemple peut être la PCS des grands-parents qui est liée au diplôme des parents, mais pas directement au devenir scolaire des enfants.

L'exercice présente toutefois plusieurs limites car, d'une part, on mesure ici des liens apparents et pas des liens de causalité et, d'autre part, certaines variables sont mal repérées dans la base de données utilisée (comme, par exemple, le divorce pour les structures familiales).

On retrouve en premier lieu que les filles connaissent un retard moindre, tout comme les enfants nés en début d'année. Cet avantage relatif des filles joue pour le retard d'un an, mais n'apparaît pas significatif pour le retard de deux ans au moins (tableau 8).

Pour le retard d'un an, les facteurs ayant la plus forte influence sont le diplôme de la mère et le revenu. De fait, lorsque la mère possède au moins le baccalauréat, le risque d'avoir un an de retard à 15 ans est fortement réduit. L'effet du revenu est différencié selon son niveau : le sur-risque est nettement plus fort pour les enfants pauvres. Les enfants de la première moitié de la distribution des revenus ont toutefois un niveau de sur-risque important.

L'influence du diplôme du père paraît plus limitée et spécifique aux enfants dont le père est diplômé du supérieur (qui ont un niveau de risque sensiblement moindre). Enfin, le nombre d'enfants par chambre a également une influence, quoique plus limitée. Il est notable que le pays d'origine du chef de ménage, tout comme la structure familiale¹⁴ n'apparaissent pas comme significatifs.

L'intensité des corrélations pour le **retard d'au moins deux ans** est atténuée, la plupart des facteurs qui exercent une influence pour le retard d'un an n'ayant là pas d'effet significatif (et notamment le nombre d'enfants par chambre). De fait, les deux facteurs dont l'influence est significative sont, d'une part, le diplôme de la mère et surtout la situation de pauvreté. Ainsi, les enfants pauvres ont un sur-risque d'avoir au moins deux ans de retard à 15 ans, par rapport aux autres enfants de la première moitié de la distribution des revenus.

De plus, **l'influence du diplôme des parents est fortement réduite pour le grand retard scolaire, tandis que celle de la pauvreté reste forte.**

(14) Le type de famille (monoparentale vs couple) ne rend toutefois que partiellement compte de l'effet du divorce ou plus généralement du contexte familial (car les couples remariés ne sont pas identifiés dans l'ERF).

Tableau 8 - Facteurs rendant compte du retard scolaire à 15 ans (*Logit multinomial*)

	Un an de retard			Deux ans de retard et plus		
	Paramètre estimé	Ecart-type	ChiSq	Paramètre estimé	Ecart-type	ChiSq
Constante	4,72	0,41	<,0001	1,94	0,42	<,0001
Sexe						
Garçon	0,26	0,07	0,00	Ns	Ns	Ns
Fille	Ref			Ref		
Trimestre de naissance de l'enfant						
Premier	- 0,66	0,10	<,0001	-0,39	0,10	0,00
Second	- 0,44	0,09	<,0001	-0,22	0,09	0,02
Troisième	- 0,26	0,09	0,00	-0,17	0,09	0,06
Quatrième	Ref			Ref		
Revenu du ménage						
Pauvre	0,56	0,11	<,0001	0,43	0,11	0,00
D1-D5 non-pauvre	0,24	0,09	0,01	0,18	0,09	0,06
D6-D10	Ref			Ref		
Nombre d'enfants par chambre						
Plus de un enfant	0,17	0,08	0,05	Ns	Ns	Ns
Un enfant et moins	Ref			Ref		
Diplôme du père						
Aucun diplôme	Ref					
CAP BEP	- 0,16	0,08	0,06	Ns	Ns	Ns
BAC	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns
BAC +2 et plus	- 0,38	0,17	0,02	Ns	Ns	Ns
Diplôme de la mère						
Aucun diplôme	Ref					
CAP BEP	- 0,35	0,08	<,0001	- 0,15	,08	,07
BAC	- 0,90	0,18	<,0001	- 0,38	0,18	0,04
BAC +2 et plus	- 0,95	0,18	<,0001	Ns	Ns	Ns
Type de ménage						
Famille monoparentale	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns
Couple	Ref			Ref		
Nombre d'enfants de moins de 18 ans dans le ménage						
Deux enfants ou plus	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns
Un seul	Ref			Ref		
Pays de naissance du chef de ménage						
Hors Europe à 15	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns
Europe à 15	Ref			Ref		

Lecture : les zones grisées correspondent à des coefficients associés à des variables peu ou pas significatifs. L'estimation a été obtenue par la procédure SAS CATMOD.

Champ : hors ménages étudiants, revenu déclaré positif ou nul, revenu disponible positif.

Note : retard à la rentrée des 15 ans.

Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1999 et 2000, calculs Cerc.

Annexe 2**Estimer le coût d'une sortie sans qualification du système scolaire**

Dans quelle mesure peut-on estimer le coût, pour les individus concernés comme pour la société, de laisser sortir du système éducatif des enfants sans diplôme ou d'estimer la « rentabilité » du recul de l'échec scolaire ? Une telle évaluation est complexe, et les estimations présentées ici ne prétendent pas à la précision, mais cherchent plutôt à évaluer quelques ordres de grandeur.

Le principe consiste à mesurer le surplus de revenu sur la vie active lié à une sortie du système éducatif avec un CAP/BEP ou un bac professionnel plutôt que sans diplôme : ils sont liés à la fois à une hausse du salaire et à une hausse de l'emploi : baisse du risque d'inactivité et de chômage (cf. tableau 7).

Ce surplus de revenu est mis en rapport avec les coûts associés à la formation, qu'ils soient privés (manque à gagner) ou publics (coût de l'enseignement). Pour cela, un certain nombre d'hypothèses sont nécessaires (encadré).

Hypothèses retenues pour le calcul du taux de rendement

Les hypothèses retenues portent, en premier lieu, sur le coût de formation représenté par la sortie de jeunes sortant initialement sans diplôme avec un CAP, BEP ou avec un baccalauréat professionnel. On suppose que le coût de formation supplémentaire est de trois années d'études pour un CAP/BEP et de cinq années pour le baccalauréat professionnel, années valorisées au coût unitaire de 9 500 euros, correspondant au coût de scolarisation d'un élève dans le second cycle professionnel en 2001 (Martinez, Moutin et Ragoucy, 2002).

Il faut, par ailleurs, prendre en compte le manque à gagner dû au fait que pendant ces années, les personnes concernées ne sont pas actives et ne perçoivent donc pas de revenus. Ce manque à gagner est évalué en supposant que les sortants sans qualification seraient rémunérés au Smic et qu'ils connaîtraient le chômage moyen des sortants sans qualification, soit 31.7 % en mars 2002 pour les 15-24 ans (avec un taux de remplacement de 50 % pendant les périodes de chômage). Au total, le coût de formation pour un CAP/BEP en trois ans (respectivement un bac professionnel en cinq ans) est de 28 500 euros (respectivement 47 500 euros), et le manque à gagner est de 28 000 euros (respectivement 46 600 euros).

Concernant les hypothèses nécessaires pour évaluer les gains associés, deux points sont ici essentiels : les gains liés à une hausse des salaires et ceux liés à une hausse de l'emploi (baisse de l'inactivité et du chômage).

Pour l'effet salaire, on a recours à des évaluations de l'effet du diplôme sur le salaire établies par ailleurs : la prime salariale associée à l'obtention d'un niveau CAP/BEP par rapport à une sortie sans qualification est de l'ordre de 12 % environ (12 % chez Goux et Maurin, 1994 et 13 % environ chez Trannoy et alii, 2003), tandis qu'elle est de l'ordre de 20 % pour un bac professionnel (18 % chez Goux et Maurin, 1994 et 24 % environ chez Trannoy et alii, 2003).

Le salaire moyen sur la carrière d'un salarié sans qualification est fixé au Smic augmenté de 20 % pour tenir compte de l'effet lié à l'expérience (comptabilisé sur la base d'une hausse de salaire de l'ordre de 1 % par an).

Pour l'effet chômage, on observe les différences de taux de chômage en coupe en mars 2002 pour les 25-64 ans : 12,8 % pour les personnes sans diplôme, 6,7 % pour les personnes titulaires d'un CAP/BEP, 7,0 % pour les titulaires d'un baccalauréat. Pendant les périodes de chômage, le revenu est obtenu en appliquant un taux de remplacement de 50 % au salaire moyen sur l'ensemble de la carrière. Pendant les périodes d'inactivité, il est nul.

Une première manière d'évaluer le bénéfice net de la formation consiste à mettre en regard les coûts privés immédiats (manque à gagner) avec une estimation des gains de salaires futurs attendus (actualisés de manière forfaitaire avec un taux de 5 %) : le bénéfice net est fortement positif, de l'ordre de 40 000 euros (tableau 9).

Tableau 9 - **Bénéfice net de sortie avec un CAP/BEP ou un baccalauréat plutôt que sans diplôme**

		en euros	
Coûts		CAP/BEP	Baccalauréat
	Manque à gagner (a)		28 000
Coût de formation (b)		28 500	47 500
Gains en salaire net (c)		69 000	88 500
Bénéfice net privé (c - a)		+ 41 000	+ 41 900

Note : on suppose un avantage salarial du CAP/BEP par rapport à la sortie sans diplôme de 10 % et de 20 % pour le baccalauréat. Pour plus de détails, cf. encadré.

Ces ordres de grandeur indiquent que le taux de rendement de la sortie avec un CAP ou un baccalauréat sont nettement supérieurs à 5 %. Il est possible de préciser l'étendue de ces gains en calculant le taux de rendement qui égalise les coûts avec les gains futurs actualisé (tableau 10).

Tableau 10 - **Rendement privé de la sortie avec un CAP/BEP ou un BAC professionnel plutôt que sans diplôme**

	en %	
	CAP/BEP	BAC pro
Effet salaire d'après Goux et Maurin (1994)	16	11
Effet salaire d'après Trannoy et alii (2003)	16,5	12,5

Note : pour les détails du calcul, cf. encadré.

Les estimations obtenues indiquent un taux de rendement privé de l'ordre de 15 % pour la sortie avec un CAP/BEP et de 10 % pour un bac professionnel. Les taux de rendement privés sont donc importants.

Une des hypothèses sous-jacentes fortes tient néanmoins à la constance dans le futur des rémunérations relatives. Or, il est probable que la prime salariale des diplômes décroisse avec leur généralisation, comme on a pu l'observer pour le baccalauréat depuis les années soixante-dix (Goux et Maurin, 1994). De plus, c'est sans doute également le cas pour l'effet sur le chômage. Néanmoins, même si la prime salariale était fortement réduite de ce fait (par exemple, selon une hypothèse maximaliste diminuée de moitié), les rendements resteraient probablement significatifs.

Rendement privé/public/social

Si les rendements privés sont importants, il est également possible d'évaluer, d'une part, dans quelle mesure la sortie avec un CAP/BEP ou un baccalauréat professionnel se traduit par des recettes nettes pour les finances publiques et, d'autre part, ce qu'il en est de la somme totale des bénéfiques (publics et privés). On suppose pour cela que les prélèvements prennent uniquement la forme des cotisations salariales (salariales et patronales à raison respectivement de 20 % et 40 % du salaire brut). Les gains fiscaux ne sont donc pas pris en compte : ils augmenteraient le bénéfice public sans modifier le bénéfice total.

Il ressort, en premier lieu, qu'avec un taux d'actualisation de 5 %, le bénéfice public est également nettement positif (gain net compris entre 10 000 et 20 000 euros).

Tableau 11 - **Bénéfice net de sortie avec un CAP/BEP ou un baccalauréat**

en euros

		BAP/BEP	Baccalauréat
Coûts	Manque à gagner (a)	28 000	46 600
	Coût de formation (b)	28 500	47 500
Gains	Salaire net (c)	69 000	88 500
	Prélèvements (d)	49 300	58 500
Gain net	Privé (c - a)	+ 41 000	+ 41 900
	Public (d - b)	+ 20 800	+ 11 000
	total (c + d - a - b)	+ 61 800	+ 52 900

Note : on suppose un avantage salarial du CAP/BEP par rapport à la sortie sans diplôme de 10 % et de 20 % pour le baccalauréat. De plus, on actualise les surplus de revenus futurs avec un taux forfaitaire de 5 %. Pour plus de détails cf. encadré.

De fait, les taux de rendement associés sont élevés, compris entre 5 et 10 % pour le rendement public et entre 10 et 15 % pour le rendement total.

Tableau 12 - **Rendement de la sortie avec un CAP/BEP ou un Bac professionnel plutôt que sans diplôme**

en %

	CAP/BEP	BAC pro
<i>Rendement privé</i>		
Effet salaire d'après Goux et Maurin (1994)	16	11
Effet salaire d'après Trannoy et alii (2003)	16,5	12,5
<i>Rendement public</i>		
Effet salaire d'après Goux et Maurin (1994)	10	6,1
Effet salaire d'après Trannoy et alii (2003)	10,5	7,0
<i>Rendement total</i>		
Effet salaire d'après Goux et Maurin (1994)	12,5	8,0
Effet salaire d'après Trannoy et alii (2003)	13	9,4

Dans le domaine de la pauvreté des enfants, la France est-elle mieux ou moins mal située que ses partenaires de l'Union européenne ? Y a-t-il des spécificités françaises ? Regarder de près les éléments de réponse à ces deux questions nous permettra aussi de mettre en évidence à la fois les analyses et les politiques publiques que certains de ces partenaires ont menées dans ce domaine, et dont nous pourrions utilement nous inspirer. C'est pourquoi, après avoir mené une comparaison entre l'ensemble des pays de l'Union européenne, nous présenterons un examen plus approfondi des résultats de certains pays.

Selon la définition qu'en a donnée le Conseil des Communautés Européennes, en 1984 (chapitre de synthèse), la pauvreté monétaire doit être évaluée par rapport à un seuil propre à chaque pays mais défini de manière homogène. Une source d'information harmonisée permet, pour l'instant, les comparaisons les plus fiables¹ en Europe : le panel communautaire européen des ménages (encadré au chapitre I).

RÉSULTATS GÉNÉRAUX

Les données disponibles, au travers des études publiées², sont relativement anciennes : on utilisera principalement celles concernant les revenus de 1995, estimés dans la vague 1996 du panel européen (encadré). Cette référence peut paraître ancienne³ et une vague plus récente aurait pu être utilisée. Elle permet cependant de mettre en évidence les caractéristiques majeures de la pauvreté des enfants dans les pays européens ; par ailleurs, plus proche de l'année de départ du panel, elle permet de limiter le risque de biais dû au phénomène d'attrition du panel. Pour certains pays, des évolutions sensibles ont pu se produire avec l'évolution de la conjoncture économique et du fait de la mise en place de politiques vigoureuses de lutte contre la pauvreté des enfants. Ces évolutions seront évoquées dans l'examen spécifique des pays concernés.

Définitions utilisées dans les comparaisons européennes

Dans ce chapitre, sera utilisée principalement une étude (Lapinte, 2003) sur la pauvreté des enfants, menée à partir du panel européen de ménages. Le seuil de pauvreté est défini comme une proportion (40, 50 ou 60 %) du niveau de vie médian des ménages. Sont ensuite calculées les proportions (taux de pauvreté) de personnes ou d'enfants situés en dessous de ce seuil de pauvreté. L'étude porte sur les enfants de 16 ans et moins. Dans les classements selon la taille des familles, tout jeune de 21 ans et moins est cependant considéré comme enfant.

Dans les travaux recensés sur la pauvreté permanente, le seuil pour les enfants est de 18 ans .

La pauvreté monétaire peut être abordée de trois façons. D'abord, bien sûr, la proportion de la population qui est pauvre (« taux de pauvreté »), mais aussi l'ampleur de l'écart qui sépare en moyenne la population pauvre du seuil de pauvreté (« intensité de la pauvreté »).

(1) Il demeure des problèmes de mesure et d'harmonisation des traitements qui conduisent à ne s'attacher qu'aux résultats les plus significatifs, recoupsés par d'autres sources.

(2) On s'appuie, dans ce chapitre, sur les études d'Aude Lapinte (2002 et 2003) ; il faut aussi souligner l'importante communication de Jeandidier et alii. (2003) au colloque « Enfants pauvres en France » dont les résultats recourent ceux présentés ici.

(3) Selon les résultats publiés par Eurostat en utilisant le panel communautaire de ménages, le taux de pauvreté général s'est réduit, dans la grande majorité des pays, entre 1995 et 1999. Mais on ne dispose pas d'évaluations concernant les enfants.

**Taux de pauvreté
des enfants**

Enfin, le caractère plus ou moins transitoire des épisodes de pauvreté (« persistance de la pauvreté ») car ce n'est évidemment pas la même chose de connaître un « revers de fortune » très momentané ou d'être immergé dans la pauvreté sans parvenir durablement à en sortir.

Qu'il s'agisse de l'ensemble de la population ou, ce qui est notre objet d'analyse, des enfants de 16 ans et moins, la proportion de pauvres est, en France, dans la moyenne communautaire (tableau 1) lorsqu'on retient un critère assez large de pauvreté au seuil de 60 % de la médiane. Elle fait partie d'un peloton assez resserré comportant des pays comme l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, la Grèce. Avec un critère de pauvreté plus resserré (seuil à 50 % de la médiane), la France se situe dans une position plus favorable⁴, signe d'une forte densité d'enfants dont les niveaux de vie monétaires sont situés juste au-dessus du seuil de pauvreté habituellement utilisé comme référence en France.

Autre caractéristique assez générale en Europe : dans nombre des pays européens, dont la France, le taux de pauvreté des enfants est légèrement supérieur au taux de pauvreté de l'ensemble de la population.

Dans ce panorama communautaire, deux pays se détachent : le Danemark et la Finlande⁵. Non seulement le taux de pauvreté générale y est assez faible, mais en outre le taux de pauvreté infantine y est encore plus faible. En revanche, les autres pays ont en général des taux de pauvreté infantine plus élevés (l'Italie et la Grèce faisant exception), même lorsque le taux de pauvreté générale est lui-même élevé.

Tableau 1 - **Taux de pauvreté monétaire en Europe en 1995**

	Ensemble		Enfants	
	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %
Belgique	11	17	12	17
Danemark	6	11	2	4
Allemagne	12	16	15	20
Grèce	14	21	12	19
Espagne	12	19	16	23
France	9	16	10	18
Irlande	8	18	11	24
Italie	13	19	15	22
Luxembourg	6	13	8	19
Pays-Bas	7	12	7	14
Autriche	7	13	8	16
Portugal	15	22	17	23
Finlande	7	12	4	7
Royaume-Uni	12	19	17	25
Union européenne	11	17	12	19

Enfants de 16 ans et moins.

Sources : Panel communautaire, vague 3 (1996), calculs Drees.

(4) Ceci est également vrai pour l'ensemble de la population.

(5) D'autres sources conduisent à penser que la Suède et la Norvège sont dans des situations voisines. Cf. par exemple Forssén (2000) utilisant des données du Luxembourg Income Study. Cf. également Kangas et Ritakallio (1998).

Comparés à la France, certains pays⁶, tel le Royaume-Uni, enregistrent un fort taux de pauvreté dans l'ensemble de la population ; de plus, le risque de pauvreté des enfants y est plus élevé que pour l'ensemble et cet écart est plus accentué qu'en France.

Il nous faut regarder de plus près pourquoi il en est ainsi. Comme nous l'avons fait aux chapitres II et III, nous chercherons à déterminer dans quelle mesure ces différences tiennent aux structures sociodémographiques, à l'importance des transferts sociaux destinés aux ménages avec enfants ou à l'existence de dispositifs destinés à faciliter l'accès à l'emploi des familles avec enfants.

Intensité de la pauvreté

En dépassant le seul dénombrement des enfants pauvres (le taux de pauvreté), il apparaît que, en France comme dans nombre de pays, l'intensité de la pauvreté parmi les enfants est plus faible que celle observée dans l'ensemble de la population (tableau 2). Ce résultat peut provenir de l'effet des transferts sociaux familiaux placés sous conditions de ressources.

Le Danemark et la Finlande demeurent également en tête du classement avec à la fois les taux et intensités de pauvreté des enfants les plus faibles.

Le classement de la France, établi avec le critère d'intensité de la pauvreté, est meilleur que le classement en termes de taux de pauvreté. Il faut sans doute voir dans cette meilleure performance française les effets des minima sociaux qui améliorent les bas niveaux de vie près du seuil de pauvreté, sans pour autant permettre à la plupart des bénéficiaires de franchir ce seuil.

Tableau 2 - **Intensité de la pauvreté**

	Ensemble		Enfants	
	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %
Belgique	29	29	27	25
Danemark	26	29	20	18
Allemagne	34	34	36	36
Grèce	35	37	34	36
Espagne	32	35	35	38
France	26	27	23	23
Irlande	24	32	23	30
Italie	36	38	38	41
Luxembourg	22	28	20	26
Pays-Bas	34	42	32	45
Autriche	26	31	24	26
Portugal	35	37	38	41
Finlande	27	31	21	20
Royaume-Uni	26	25	27	24
Union européenne	31	36	29	33

Enfants de 16 ans et moins.

Note : l'intensité de la pauvreté est calculée comme la distance entre le niveau de vie moyen des pauvres et le seuil de pauvreté, rapportée à ce seuil.

Sources : Panel communautaire, vague 3 (1996), calculs Drees.

(6) Le cas de l'Allemagne pourrait également mériter une analyse particulière, son taux de pauvreté général, comme celui des enfants, étant plus élevé qu'en France. Mais ici intervient certainement une forte disparité entre Länder de l'Ouest et de l'Est.

Persistance de la pauvreté

Éprouver durablement la pauvreté (et surtout dans l'enfance, par opposition à l'adolescence) peut avoir un effet négatif sur le devenir à long terme des enfants beaucoup plus important que de l'éprouver de manière transitoire. Cette intuition est confirmée par de nombreuses études anglo-saxonnes réalisées grâce au suivi de cohortes d'enfants jusqu'à l'âge adulte.

Assez fréquemment, la durée retenue pour caractériser la pauvreté persistante est de trois ans. Ce choix, assez arbitraire, tient en partie à la rareté des panels sur longue période et au phénomène d'attrition (déperdition d'une partie des personnes suivies). Les rares études existantes pour la France s'appuient sur le panel européen⁷ et portent sur une période particulière, le milieu des années quatre-vingt-dix, au cours desquelles le chômage avait atteint des niveaux très élevés, alors que l'on sait que la pauvreté et sa dynamique ne sont pas sans lien avec les évolutions conjoncturelles. Enfin, peu d'études ont porté spécifiquement sur les enfants.

Persistance de la pauvreté dans l'ensemble de la population

En 1996, environ les 4/10^{èmes} des personnes pauvres étaient dans un ménage pauvre depuis au moins trois ans au niveau européen (seuil de 60 %). Ainsi définie, la pauvreté persistante concernait 25 millions de personnes, soit 7 % de la population européenne. La France était dans une position moyenne au regard de la persistance de la pauvreté : 6 % des personnes étaient dans une situation de pauvreté persistante, niveau comparable à celui de l'Allemagne, de la Belgique et du Royaume-Uni (7 %). Au Danemark et aux Pays-Bas, le taux de pauvreté persistante est nettement inférieur à la moyenne européenne (3 %), tandis qu'il est supérieur dans les pays d'Europe du Sud et particulièrement élevé en Grèce (10 %) et au Portugal (12 %).

Les enfants de moins de 18 ans, notamment ceux vivant dans des familles monoparentales, forment, avec les jeunes adultes⁸ et les plus de 65 ans, les populations ayant le risque de pauvreté persistante le plus élevé (Linden et Mejer, 2000). En France, comme pour la plupart des pays européens, le taux de pauvreté persistante des enfants est plus élevé que la moyenne. Ainsi 7,5 % des enfants ont été en situation de pauvreté chacune des trois années 1994 à 1996 alors que ceci n'a été le cas que pour 6 % de l'ensemble de la population (tableau 3). Ce taux de pauvreté persistante est comparable en Belgique (7,5 %), en Allemagne (8,5 %) et en Grèce (6,5 %). Il est plus élevé en Italie (10 %), en Espagne et au Royaume-Uni (10,5 %), en Irlande et au Portugal (12 %). Il est, par contre, nettement moins élevé aux Pays-Bas (4 %) et surtout au Danemark (1 %)⁹. Ces résultats sont fragiles en raison des fortes imprécisions de la mesure des évolutions individuelles des revenus dans le panel européen, imprécisions qui peuvent, de plus avoir une ampleur variable d'un pays à l'autre.

(7) Le panel européen présente toutefois l'avantage de permettre l'étude de la persistance de la pauvreté sur des périodes de plus de trois ans, lorsque l'ensemble des vagues désormais disponibles sont prises en compte (Zoyem, 2002). L'enquête Revenus fiscaux annuelle devrait toutefois également permettre l'étude des évolutions de la persistance de la pauvreté monétaire en France en gardant comme référence une période de trois ans.

(8) En France, c'est pour les 18-24 ans que le risque de pauvreté persistante est le plus élevé (+ 40 %). Il est plus faible que la moyenne pour les 25-54 ans et remonte pour les 55-64 ans (+ 25 %) et les 65 ans et plus (+ 4 %).

(9) Au Danemark, les populations les plus touchées par la pauvreté persistante sont les 65 ans et plus.

Par ailleurs, aux États-Unis, la pauvreté persistante des enfants est globalement nettement plus élevée que dans les pays européens, y compris ceux qui ont les taux les plus élevés.

Tableau 3 - **Persistance de la pauvreté (seuil à 60 %)**

	en %	
	Ensemble	Enfants
Belgique	7	7,5
Danemark	3	1
Allemagne	7	8,5
Grèce	10	6,5
Espagne	8	10,5
France	6	7,5
Irlande	8	12
Italie	8	10
Luxembourg	5	6,5
Pays-Bas	3	4
Autriche	n.d.	n.d.
Portugal	12	12
Finlande	8	n.d.
Royaume-Uni	7	10,5
Union européenne	7	9

Enfants de 17 ans et moins.

Sources : Panel communautaire, vagues 1,2,3 (1994, 1995, 1996), calculs Eurostat.

Selon le type de ménage, les familles avec enfants les plus exposées à la pauvreté persistante sont les parents isolés et les couples ayant au moins trois enfants à charge. Les couples ayant un ou deux enfants à charge sont, par contre, moins exposés que la moyenne.

Des résultats sur la dynamique de la pauvreté à plus long terme sont disponibles dans certains pays disposant de panels suffisamment longs. Ils permettent notamment d'analyser plus finement les processus d'entrée/sortie (en prenant en compte leur répétition) et de déterminer plus précisément la persistance.

Ainsi, en utilisant un panel sur la période 1991-1999, en Grande-Bretagne, une étude (Jenkins, Rigg et Devicienti, 2001) met en évidence que sur une période de quatre ans, seuls 60 % des enfants n'ont jamais connu la pauvreté, proportion qui diminue à 45 % sur une période de neuf ans. En d'autres termes, sur une période de dix ans, plus de la moitié des enfants connaissent un épisode de pauvreté au Royaume-Uni. Il est possible d'isoler des trajectoires parmi les 55 % ayant connu au moins une fois la pauvreté : pauvres une fois (13 %), alternance de périodes pauvres et non-pauvres (32 %) ou pauvre au moins sept ans sur les neuf années du panel (10 %). La pauvreté épisodique des enfants est plutôt dans la moyenne calculée sur l'ensemble de la population, alors que la pauvreté de plus long terme est plutôt plus élevée.

Ces informations sont également disponibles selon les types de ménages. Ainsi, 30 % des familles monoparentales ont été pauvres au moins sept ans sur neuf et seules 20 % d'entre elles n'ont pas connu d'épisode de pauvreté au cours de la période de neuf ans.

AUX SOURCES DE LA PAUVRETÉ

Comprendre les facteurs à l'origine de ces différences entre situations nationales peut être un guide pour chercher à réduire la pauvreté des enfants. Seront examinés successivement, comme dans les chapitres II et III, l'effet des revenus d'activité et celui des transferts.

**Faiblesse des
revenus
primaires**

De nombreuses études abordent l'effet des revenus primaires sur la pauvreté en calculant un taux de pauvreté « avant transferts ». Cette approche synthétique n'est pas sans poser des difficultés méthodologiques, aussi n'en présente-t-on que succinctement les résultats en encadré, préférant développer une étude plus analytique.

Pauvreté monétaire avant et après transferts

Le calcul d'une pauvreté « avant transferts » se réfère à une situation de référence fictive : on se réfère au seuil de pauvreté calculé après transferts pour évaluer la proportion des personnes dont le revenu primaire (par unités de consommation) est inférieur à ce seuil. Or, en l'absence de l'ensemble des transferts, la formation des revenus primaires ne serait évidemment pas la même. De plus, dans la source utilisée, ici le panel communautaire, les revenus d'activité sont nets des impôts sur le revenu ; on soustrait donc aux revenus primaires des impôts qui servent à financer les transferts sociaux alors qu'on n'ajoute pas ces derniers. Cet ensemble de conventions fait apparaître un fort taux de pauvreté sur la base des revenus de marché dans certains pays, comme le Danemark, résultat qui est largement artificiel¹⁰. Malgré ces réserves, on présentera cependant cet indicateur classiquement utilisé (tableau 4).

Tableau 4 - **Taux de pauvreté monétaire « avant transferts » en Europe en 1995**

	Ensemble		Enfants	
	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %
Belgique	22	28	29	36
Danemark	21	30	19	27
Allemagne	18	23	24	30
Grèce	16	23	13	20
Espagne	19	26	22	30
France	20	27	28	35
Irlande	28	33	35	40
Italie	15	21	17	24
Luxembourg	16	24	24	37
Pays-Bas	19	24	18	27
Autriche	15	24	23	35
Portugal	19	27	22	30
Finlande	27	34	32	41
Royaume-Uni	27	32	35	40
Union européenne	19	26	23	31

Enfants de 16 ans et moins.

Sources : Panel communautaire, vague 3 (1996), calculs Drees.

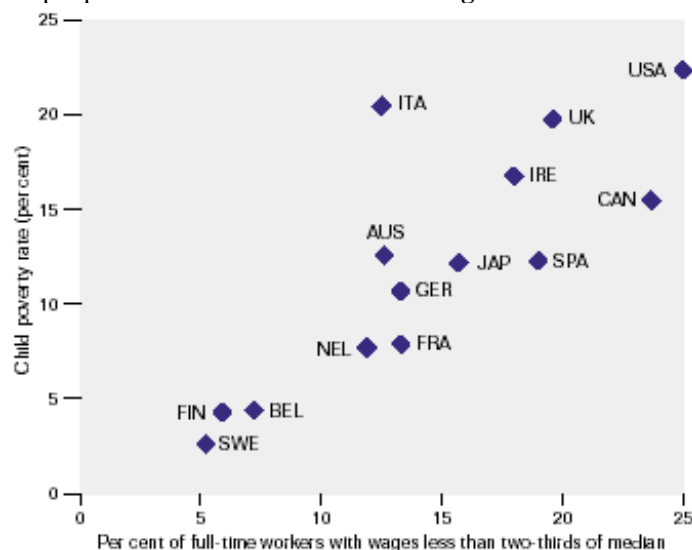
Dans de nombreux pays européens, dont la France, l'écart entre la situation pour l'ensemble de la population et celle plus dégradée pour les enfants est le signe d'une faiblesse des revenus d'activité pour les familles avec enfants.

(10) Cf. Kangas et Ritakallio, 1998 déjà cité.

L'effet des inégalités salariales

La faiblesse des revenus primaires peut provenir d'inégalités fortes des salaires (des taux de rémunération) et l'on sait bien que la situation diffère entre pays. Ainsi, les inégalités salariales sont nettement plus fortes au Royaume-Uni (du moins avant l'instauration d'un salaire minimum en 1999) qu'en France. La corrélation entre le risque de pauvreté des enfants et l'inégalité salariale (graphique 1) apparaît particulièrement nette ; elle est même quelque peu surprenante par son intensité.

Graphique 1 - **Pauvreté des enfants et inégalités salariales**



Graphique tiré de « A league table of child poverty in rich nations » Innocenti report card, issue, n° 1, June, 2000.

L'effet du sous-emploi

Mais cette faiblesse des revenus primaires peut également provenir de la faiblesse du taux d'emploi dans les familles avec enfants. Il est alors particulièrement important d'analyser la relation à l'emploi dans les familles pauvres. Comme on s'y attend, le risque de pauvreté des enfants est d'autant plus élevé que les parents sont éloignés de l'emploi (tableaux 5 et 5bis).

Tableau 5 - **Taux de pauvreté des enfants selon la situation d'emploi des parents**

Cas des couples	en %				
	Aucun emploi	1 temps partiel	1 temps plein	1 temps plein, 1 temps partiel	2 temps pleins
Belgique	66	21	17	7	7
Danemark	25	15	8	2	1
Allemagne	76	26	19	8	8
Grèce	28	35	19	15	8
Espagne	47	52	24	12	9
France	64	57	23	9	3
Irlande	72	34	12	3	2
Italie	55	52	27	6	6
Pays-Bas	51	27	13	5	13
Autriche	31	31	20	6	9
Portugal	50	55	32	33	11
Finlande	23	13	5	4	5
Royaume-Uni	63	60	18	6	4

Note : les données sont marquées d'une forte imprécision du fait de la petite taille des échantillons.

Sources : Panel européen, calculs Drees.

Tableau 5bis - **Taux de pauvreté des enfants selon la situation d'emploi du parent**
Cas des familles monoparentales

	en %		
	Aucun emploi	Un temps partiel	Un temps complet
Belgique	55	41	12
Allemagne	62	53	40
Grèce	62	42	20
Espagne	69	60	27
France	78	86	15
Irlande	59	59	13
Italie	56	10	7
Pays-Bas	56	23	23
Autriche	33	44	23
Portugal	46	75	42
Royaume-Uni	63	61	26

Note : les données sont marquées d'une forte imprécision du fait de la petite taille des échantillons ; pour certains pays, on ne peut, de ce fait, présenter les résultats.

Sources : Panel européen, calculs Drees.

Dans tous les pays, en l'absence d'emploi des parents, le risque de pauvreté des enfants est très majoré. Plus la densité d'emploi s'accroît, plus le taux de pauvreté tend à se réduire.

Au total, la pauvreté des familles avec enfants semble très fortement reliée à la faiblesse de leurs revenus d'activité, qu'elle soit liée au non-emploi (chômage ou inactivité), à un emploi de durée insuffisante et/ou à un taux de rémunération faible.

Cependant, compte tenu des structures de l'emploi et du chômage, les enfants pauvres sont le plus souvent membres de familles de « travailleurs pauvres » (tableau 6).

Seuls le Royaume-Uni et l'Irlande concentraient, en 1995, la majorité de leurs enfants pauvres dans les familles sans aucun emploi. Mais le problème de l'exclusion de l'emploi est également important en Belgique et en France.

Le classement des pays selon l'exclusion de l'emploi dans les familles pauvres ne recouvre pas, cependant, celui des taux de chômage (ou plutôt de non-emploi) dans la population en âge de travailler. Les différences entre pays de taux d'emploi dans les familles conduisant à des différences de taux de pauvreté des enfants ne résultent pas uniquement de différences macro-économiques relatives au taux d'activité ou au taux de chômage : elles proviennent aussi de la manière dont chaque société encourage ou facilite l'accès des parents en charge d'enfants, surtout de jeunes enfants, à l'emploi.

Tableau 6 - Proportion des enfants pauvres dont le ou les parents sont sans emploi

	Seuil à 50 %	Seuil à 60 %
Belgique	50	50
Danemark	39	28
Allemagne	33	31
Grèce	18	14
Espagne	34	28
France	41	31
Irlande	67	65
Italie	20	16
Luxembourg	24	19
Pays-Bas	28	30
Autriche	12	16
Portugal	17	14
Finlande	34	40
Royaume-Uni	56	55

Sources : Panel communautaire, vague 3 (1996), calculs Drees.

Plusieurs éléments peuvent concourir à cette « pauvreté des revenus d'activité¹¹ » qu'il est difficile d'analyser totalement sous l'angle des comparaisons européennes. Les caractéristiques des parents (niveau de qualification, origine étrangère, etc.) peuvent conduire soit à être plus fréquemment au chômage ou à occuper des emplois à temps incomplet, soit encore à occuper des emplois faiblement rémunérés. Le taux de pauvreté plus important au sein des familles nombreuses ou des familles monoparentales (tableau 7) pourrait ainsi renvoyer à des caractéristiques socio-économiques propres à ce type de parents qui diffèreraient de celles des membres des couples avec un ou deux enfants.

Mais pour les familles avec enfants peuvent s'ajouter les difficultés à assurer simultanément une activité professionnelle et la garde d'enfants ou la surveillance d'adolescents¹². Le coût et la disponibilité de structures permettant d'assurer la garde d'enfants durant le temps de travail est alors un facteur clé du taux d'emploi et par là du taux de pauvreté. Sur ce point, les pays européens diffèrent très fortement les uns des autres. Ceci sera illustré dans l'examen de quelques situations nationales mené en fin de chapitre.

Dans la faiblesse du taux d'emploi des familles avec enfants, peuvent aussi intervenir de faibles incitations à la recherche d'emploi en raison du profil des prestations sociales.

Structures familiales

Le risque de pauvreté diffère beaucoup selon la structure familiale (familles monoparentales ou couples avec enfants, ménages complexes¹³) et la taille de la fratrie.

(11) Selon une expression de Sweeney (2000).

(12) Les études américaines évoquent le problème de la surveillance des jeunes adolescents ou des adolescents en parlant du rôle de « door-keeper » de la mère.

(13) Dans nombre de pays du sud de l'Europe, des ménages complexes comprennent souvent plusieurs générations d'adultes ; de jeunes parents demeurent hébergés par leurs familles d'origine, ceci témoignant d'un plus grand recours aux solidarités familiales.

D'une manière générale, le taux de pauvreté des enfants est sensiblement plus élevé au sein des familles monoparentales (tableau 7) que parmi les couples avec enfants. Dans les ménages complexes, le taux de pauvreté des enfants est généralement élevé.

Par ailleurs, le taux de pauvreté s'accroît, au sein des familles, avec le nombre d'enfants. Dans le cas des couples avec un ou deux enfants, le taux de pauvreté n'est guère différent (il est souvent inférieur pour les familles avec un enfant) à celui observé dans l'ensemble de la population. C'est en Finlande et au Danemark que le risque de pauvreté est le moins différencié selon la structure familiale.

Tableau 7 - **Taux de pauvreté des enfants et structure des ménages**

<i>Seuil à 60 %</i>	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants et plus	Famille monoparentale	Ménage complexe
Belgique	9	15	24	32	14
Danemark	4	3	4	8	17
Allemagne	10	15	23	50	27
Grèce	10	16	20	34	31
Espagne	15	19	38	45	23
France	8	10	25	42	26
Irlande	10	12	27	48	24
Italie	14	17	40	21	24
Luxembourg	11	12	25	44	22
Pays-Bas	9	9	16	41	12
Autriche	9	10	27	30	17
Portugal	10	17	36	44	28
Finlande	9	6	7	7	20
Royaume-Uni	10	12	24	56	42
Union Européenne	10	14	25	36	25

Sources : Panel communautaire, vague 3 (1996), calculs Drees.

Quels sont les facteurs qui conduisent à accroître le risque de pauvreté des familles monoparentales et des familles nombreuses ?

Peuvent jouer de manière spécifique des caractéristiques propres aux personnes les conduisant à la fois à vivre dans ces structures familiales et à disposer de faibles revenus.

C'est probablement le cas dans les pays anglo-saxons pour ce qui concerne les familles monoparentales où la proportion de mères isolées de milieux défavorisés est importante. De fait, aux États-Unis par exemple, les familles monoparentales pauvres ou dépendantes du Welfare sont plus fréquemment d'origine noire ou hispanique, avec de faibles qualifications ou niveaux d'études et ont souvent connu des grossesses adolescentes. C'est très certainement moins le cas en France ou dans les pays scandinaves.

De même, les caractéristiques socio-économiques des familles nombreuses ne sont sans doute pas identiques à celles des autres familles avec enfants.

Cependant, il est clair que c'est dans le cas des familles monoparentales comme des familles nombreuses que peuvent se poser le plus fortement les problèmes de conciliation entre vie professionnelle et rôle parental, réduisant le taux d'emploi et/ou accroissant la fréquence des emplois à temps partiel.

Il apparaît ainsi que, dans l'ensemble des familles monoparentales (pauvres ou non), le sous-emploi est particulièrement élevé (tableau 8) alors qu'il est beaucoup plus rare (tableau 8bis) dans les couples avec enfants (il est impossible de distinguer le cas des couples avec trois enfants et plus où, très probablement, le sous-emploi est beaucoup plus élevé).

Tableau 8 - **Répartition des enfants des familles monoparentales selon l'intensité d'emploi**

	en %		
	Aucun emploi	Un temps partiel	Un temps plein
Belgique	37	15	48
Danemark	28	5	67
Allemagne	32	24	44
Grèce	29	7	64
Espagne	31	15	54
France	33	9	58
Irlande	61	14	25
Italie	28	6	66
Luxembourg	27	14	59
Pays-Bas	55	25	20
Autriche	25	21	54
Portugal	12	5	83
Finlande	37	4	59
Royaume-Uni	65	18	18
Union européenne	38	13	49

Sources : Panel européen, calculs Drees.

Tableau 8bis - **Répartition des enfants des couples selon l'intensité d'emploi**

	en %				
	Aucun emploi	Un temps partiel	Un temps plein	Deux emplois, au moins un à temps partiel	Deux temps pleins
Belgique	12	2	31	19	36
Danemark	4	2	20	16	57
Allemagne	6	2	37	30	25
Grèce	6	2	50	6	37
Espagne	11	3	54	7	24
France	5	1	36	12	44
Irlande	18	6	41	16	19
Italie	4	4	55	10	27
Luxembourg	2	1	53	23	20
Pays-Bas	4	3	42	44	6
Autriche	5	2	35	23	35
Portugal	4	1	32	6	57
Finlande	10	2	38	6	44
Royaume-Uni	10	2	28	36	25
Union européenne	7	2	42	17	32

Sources : Panel européen, calculs Drees.

Si l'analyse des taux de pauvreté conduit à mettre l'accent sur les familles monoparentales et les familles de trois enfants et plus, la fréquence de ces configurations familiales est variable selon les pays. Cet effet de structure pèse sur le taux global de pauvreté des enfants de chaque pays.

Dans la majorité des pays dont la France, la proportion parmi les enfants pauvres de ceux vivant dans les familles monoparentales, les couples avec trois enfants et plus et les ménages complexes, atteint ou dépasse les deux tiers (tableau 9).

Tableau 9 - Répartition des enfants pauvres selon la structure familiale

<i>Seuil à 60 %</i>	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants et plus	Famille monoparentale	Ménage complexe
Belgique	7	30	39	21	3
Danemark	15	36	26	16	6
Allemagne	9	31	30	24	6
Grèce	8	42	18	7	25
Espagne	10	38	33	4	14
France	8	22	47	19	5
Irlande	3	12	59	18	8
Italie	13	35	37	4	10
Luxembourg	9	25	40	12	14
Pays-Bas	7	31	42	19	2
Autriche	10	26	30	17	18
Portugal	7	26	32	12	23
Finlande	16	29	34	15	6
Royaume-Uni	5	17	24	45	9

Sources : Panel communautaire, vague 3 (1996), calculs Drees.

Cependant, on a vu (chapitre II) que, pour la France du moins, le taux de pauvreté des enfants des familles de trois enfants est faible. Le problème des familles nombreuses est surtout marqué pour les couples avec quatre enfants et plus, relativement rares. Malheureusement, les contraintes de taille du panel européen ne permettent pas d'isoler ces types de familles.

Les transferts sociaux au bénéfice des enfants

Au-delà de l'effet des revenus d'activité de la famille sur le taux ou l'intensité de la pauvreté des enfants, interviennent l'importance des transferts sociaux en direction des familles et leur éventuel degré de ciblage sur celles disposant de faibles ressources. Ce domaine d'analyse est d'une grande importance en matière de comparaison des politiques suivies dans les différents pays européens. Il est cependant difficile à maîtriser. L'importance des transferts en faveur des familles avec enfants va dépendre à la fois de la « générosité » des prestations (ou des réductions d'impôts) dans chaque situation particulière et de la fréquence de ces différentes situations.

Plusieurs approches sont possibles pour mesurer l'impact des transferts sur la pauvreté des enfants (encadré).

L'analyse du rôle des transferts dans la réduction de la pauvreté des enfants peut s'appuyer sur les cas-types présentés ci-après ; ils sont tirés¹⁴ de l'étude de Bradshaw et Finch, (2002). Ils concernent une date plus récente (juillet 2001) que l'année ayant fait l'objet des analyses précédentes (1995). Pour différentes configurations familiales, le niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation) est évalué dans deux situations de revenu d'activité.

La première (tableau 10) est l'absence d'emploi et la perception éventuelle du revenu minimum ou des équivalents nationaux lorsqu'ils existent.

(14) Plus précisément, c'est la base de données, constituée par ces auteurs avec l'aide de correspondants dans chaque pays, qui a servi au calcul, par le Cerc, des tableaux présentés.

La seconde (tableau 11) correspond à la perception d'un salaire égal au demi-salaire moyen masculin (ce qui correspond pour la France approximativement au Smic à temps plein¹⁵).

Il eut été utile de comparer ces cas-types au seuil de pauvreté de chaque pays, comme cela a été fait au chapitre II pour la France. Mais l'extrapolation à 2002 de ces seuils est trop incertaine. Aussi, compare-t-on dans les deux tableaux 9 et 10 le niveau de vie des différents cas-types à celui d'un célibataire gagnant le salaire moyen masculin, situation qui ne doit pas être trop éloignée du niveau de vie médian de chaque pays.

L'impact des transferts sur la pauvreté des enfants

La première approche consiste à estimer, dans les enquêtes auprès des ménages, les écarts entre le revenu avant transferts (tableau 4 ci-dessus) et celui après transferts. Dans la source de données permettant des comparaisons européennes (panel communautaire de ménages), une difficulté importante est que les revenus d'activité déclarés sont nets d'impôts directs (tous les pays, hors la France, pratiquant la retenue à la source, la connaissance des impôts directs versés par les ménages n'est pas possible dans cette source pour ces pays). Or, selon les pays, la part des transferts en faveur des familles passant par des réductions d'impôts est très variable. Il faut donc manier les résultats de ce type d'approche avec précaution¹⁶.

La seconde consiste en des travaux de micro-simulation : sur la base de ce type d'enquêtes auprès des ménages, on peut reconstituer l'effet des différents transferts, soit par ce qu'ils sont directement déclarés, soit en les recalculant. Pour les comparaisons européennes, il est possible de s'appuyer sur des modèles de microsimulation tels qu'Euromod. Malheureusement, on ne dispose pas de telles microsimulations pour un ensemble de pays européens comprenant la France.

Une dernière méthode est de retracer des cas-types où, pour chaque pays, pour divers niveaux de revenus d'activité et diverses configurations familiales, sont calculés l'ensemble des transferts ainsi que la fiscalité directe. La plus récente utilisation de cette méthode est une étude de Bradshaw et Finch (2002) pour le « Department for Work and Pensions » britannique. Elle sera utilisée ici.

Un premier constat concerne la prise en compte des structures familiales. Dans la majorité des pays, dont la France, et dans les deux situations de revenus d'activité (absence ou demi-salaire moyen), le niveau de vie des enfants dans les familles monoparentales est supérieur à celui dans les couples. Les transferts sociaux assureraient donc une meilleure couverture des enfants de parents isolés¹⁷.

Si l'on prend les différents cas-types ou leur moyenne dans chaque pays, il apparaît que pour les pays de l'Europe du Sud, les transferts (nets de la fiscalité directe) contribuent peu, surtout dans la situation de non-emploi, au soutien du niveau de vie. Ce résultat est compatible avec l'observation, dans le panel européen, de taux de pauvreté des enfants relativement élevés dans ces pays.

(15) Demi-salaire moyen masculin : 1 170 euros ; Smic pour 39 heures 1 126 euros.

(16) Des exemples de ce type d'approche sont fournis dans Lapinte (2002 et 2003) ou dans Jeandidier et alii. (2003).

(17) Ce point peut cependant être discuté car l'échelle d'équivalence utilisée pour évaluer le nombre d'unités de consommation du ménage ne donne pas un poids différent aux enfants selon la structure familiale, voir Dell et Legendre, 2003a.

Tableau 10 - Niveau de vie relatif en cas d'absence d'emploi

Niveau de vie cas 8	Parent isolé + 1 âgé de 7 ans	Parent isolé + 2 âgés de 7 et 14 ans	Couple + 1 âgé de 2 ans et 11 mois	Couple + 1 âgé de 7 ans	Couple + 2 âgés de 7 et 14 ans	Couple + 3 âgés de 7, 14 et 17 ans	Moyenne
Belgique	54	52	36	37	32	32	41
Danemark	63	60	62	61	54	46	58
Allemagne	47	51	41	41	42	40	44
Grèce	5	8	4	4	4	4	5
Espagne	19	18	15	15	15	14	16
France	40	39	32	33	35	35	36
Irlande	59	58	36	36	36	35	43
Italie	32	31	23	23	24	22	26
Luxembourg	42	43	41	41	42	41	42
Pays-Bas	40	36	37	37	34	29	35
Autriche	53	67	45	43	47	46	50
Portugal	25	29	29	29	31	33	29
Finlande	37	37	34	34	34	32	35
Royaume-Uni	39	37	33	33	33	30	34
Suède	34	33	31	32	31	29	32
Norvège	56	53	36	43	43	39	45
Moyenne	40	41	33	34	34	32	36

Lecture : en France, le niveau de vie d'un parent isolé ayant un enfant de 7 ans, n'ayant pas d'emploi et bénéficiant du RMI, est de 40 % du niveau de vie d'un célibataire gagnant le salaire moyen masculin.

Note : la colonne « moyenne » est la moyenne non pondérée par leur fréquence de ces cas-types. La ligne « moyenne » est la moyenne des pays non pondérée par leur taille.

Sources : Bradshaw et Finch, 2002, calculs Cerc.

Tableau 11 - Niveau de vie relatif cas d'un salaire égal au demi-salaire moyen

Niveau de vie cas 2	Parent isolé + 1 âgé de 7 ans	Parent isolé + 2 âgés de 7 et 14 ans	Couple + 1 âgé de 2 ans et 11 mois	Couple + 1 âgé de 7 ans	Couple + 2 âgés de 7 et 14 ans	Couple + 3 âgés de 7, 14 et 17 ans	Moyenne
Belgique	55	54	44	43	43	42	47
Danemark	67	64	48	46	43	37	51
Allemagne	59	66	46	46	46	43	51
Grèce	48	44	34	34	30	26	36
Espagne	44	35	31	31	27	24	32
France	54	51	43	39	39	42	45
Irlande	67	60	45	45	42	38	50
Italie	13	16	12	11	15	18	14
Luxembourg	52	49	45	45	46	45	47
Pays-Bas	61	53	43	44	40	34	46
Autriche	66	74	46	45	47	46	54
Portugal	46	41	34	34	31	30	36
Finlande	56	56	38	38	38	35	44
Royaume-Uni	56	51	42	42	40	36	45
Suède	52	49	41	38	37	34	42
Norvège	60	58	40	37	36	31	44
Moyenne	53	51	40	39	38	35	43

Note : colonne « moyenne », voir tableau 10.

Sources : Bradshaw et Finch, 2002, calculs Cerc.

Les résultats pour l'Irlande et surtout le Royaume-Uni ne peuvent être directement mis en rapport avec l'observation des taux de pauvreté des enfants présentés plus haut (pour l'année 1995). En effet, depuis 1997, des politiques de lutte contre la pauvreté, en particulier celle des enfants, ont été très développées et se traduisent notamment par une « générosité » des transferts en faveur des enfants des familles à bas revenus très accrue par rapport à la période précédente (voir infra).

Enfin, les pays scandinaves ne se détachent pas particulièrement (à l'exception du Danemark) des résultats moyens européens ou de ceux de la France. Ce résultat semble en contradiction avec le fait que leur taux de pauvreté des enfants est particulièrement bas.

Pour la Finlande, la Suède ou la Norvège, si le niveau de taux de pauvreté des enfants (quelle que soit la structure familiale dans laquelle ils vivent) est beaucoup plus faible qu'en France, ceci ne semble donc pas dû à une plus grande générosité des transferts, mais au fait que dans ces pays, les situations représentées dans les cas-types (absence d'emploi ou faible revenu salarial) y sont beaucoup plus rares qu'elles ne le sont en France. Pour le Danemark, générosité des transferts et rareté des situations représentées doivent se combiner.

Une synthèse

De cet examen des différents facteurs pouvant renforcer le risque de pauvreté des enfants (importance des inégalités de salaires, sous-emploi des parents, structures familiales et importance des transferts), il apparaît ainsi difficile de désigner une cause principale expliquant les performances ou les contre-performances des pays. Il convient cependant de tenter une synthèse qui puisse éclairer la situation de la France.

Ceci sera esquissé (en ne pouvant, cependant, pas introduire les inégalités salariales) en s'inspirant d'une étude de Kangas et Ritakallio (1998).

Ces auteurs analysent le taux de pauvreté (dans l'ensemble de la population) des quatre pays scandinaves et de la France en décomposant l'effet des transferts et celui des structures sociodémographiques (âge du chef de famille, nombre d'enfants, structure du ménage, nombre d'emplois). Ils montrent que, si la France avait à la fois les taux de pauvreté constatés dans chaque sous-catégorie mais une structure sociodémographique proche de la moyenne des pays scandinaves, son taux de pauvreté globale serait très proche de ceux mesurés dans ces pays. Ce serait donc les structures démographiques et surtout le taux d'emploi qui expliqueraient largement les écarts de taux de pauvreté dans l'ensemble de la population¹⁸.

En reprenant la méthodologie de cette étude et en l'appliquant au cas des enfants, on peut essayer de comparer de manière synthétique la France avec chacun des pays membres du panel européen.

(18) Autrement dit, si la France avait les structures démographiques et les taux d'emplois observés en Scandinavie, son taux de pauvreté serait ramené au niveau du taux scandinave ; l'opération inverse (appliquer les structures sociodémographiques françaises aux pays scandinaves) relèverait sensiblement leur taux de pauvreté.

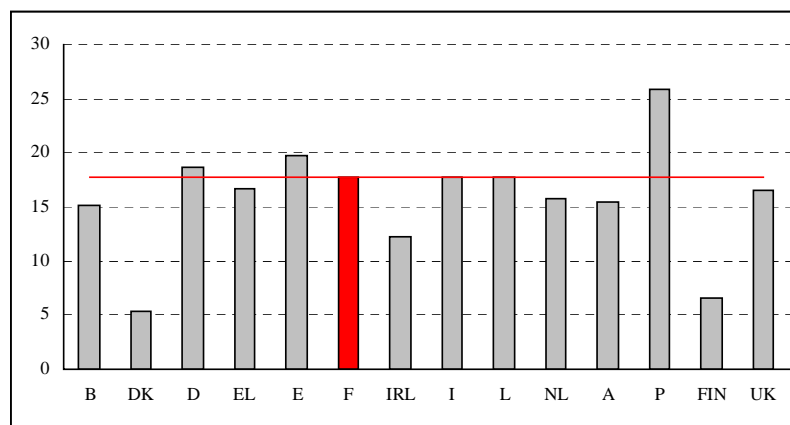
On essaiera notamment de situer la France par rapport aux deux groupes extrêmes, Danemark et Finlande d'une part, Royaume-Uni et Irlande, d'autre part.

Les structures sociodémographiques prises en compte sont, d'une part, les structures familiales (monoparentalité, couple), d'autre part, l'intensité d'emploi. Pour chaque « cellule » ainsi constituée, on a évalué le taux de pauvreté des enfants dans chaque pays.

Effet des différences des taux de pauvreté

Si la France connaissait les taux de pauvreté des enfants de chaque pays dans chaque cellule, mais en gardant sa propre structure sociodémographique, son taux de pauvreté global des enfants serait différent (graphique 2). Par exemple, en appliquant les taux du Danemark, son taux de pauvreté passerait à près de 5 %. L'effet est surtout marqué pour le Danemark et la Finlande, et dans une moindre mesure pour l'Irlande. L'écart entre la situation réelle et cette situation reconstituée tient donc aux différences de taux de pauvreté dans chaque situation sociodémographique.

Graphique 2 – **Taux de pauvreté des enfants en France en appliquant les taux de chaque pays**

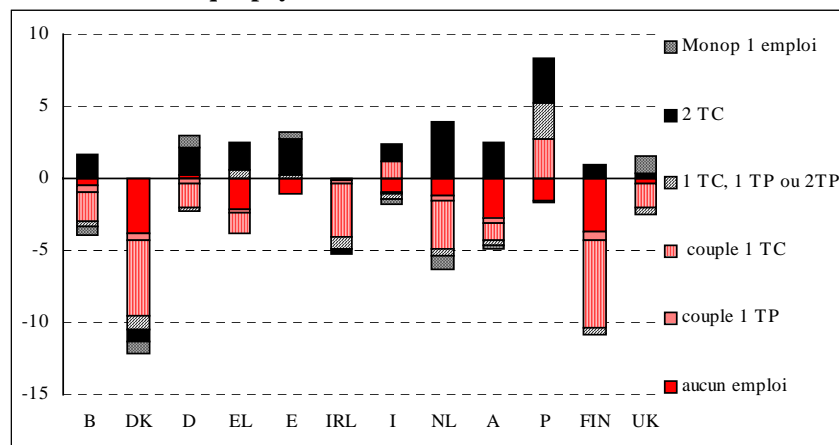


Note de lecture : le graphique représente ce que serait le taux de pauvreté des enfants en France si, dans chaque cellule (monoparentalité ou couple, situations d'emploi), les taux de pauvreté étaient égaux à ceux du pays mais avec un poids de ces cellules dans l'ensemble de la population des enfants égal à celui observé en France.

Sources : Panel européen, calculs Cerc.

Cet effet d'ensemble est le résultat de taux de pauvreté plus élevés, en France, dans certaines cellules mais non dans d'autres. Aussi est-il important de mettre en évidence (graphique 3) le rôle que joue chacune d'elles pour expliquer l'écart global calculé « à structure sociodémographique française ».

Graphique 3 – Contribution des écarts de taux de pauvreté entre la France et chaque pays



Note de lecture : le graphique détaille l'effet des différences de taux de pauvreté entre chaque pays et la France pour chaque structure familiale et chaque situation d'emploi. Il retrace donc, par rapport au graphique précédent, la manière dont se forme l'écart entre la situation française effective et celle qui serait observée si les taux de pauvreté par cellule étaient ceux du pays.

Sources : Panel européen, calculs Cerc.

Deux situations d'emploi jouent de manière importante pour pratiquement tous les écarts entre la France et les autres pays européens. Le taux de pauvreté des couples avec enfants où les deux parents occupent un emploi est le plus souvent plus faible en France qu'ailleurs (contribution positive dans le graphique) et améliore sensiblement le résultat global français. Le taux de pauvreté des couples avec un seul emploi à temps plein est, en France, souvent supérieur à celui observé ailleurs : il défavorise alors la France (contribution négative) en termes de score global « à structure sociodémographique française ».

Autre constat synthétique : dans le cas des pays scandinaves, Danemark et Finlande, pratiquement pour toutes les cellules, le taux de pauvreté français est plus élevé. Cette différence systématique tend à expliquer, à structure donnée, le fort écart des taux de pauvreté des enfants entre la France et ces deux pays.

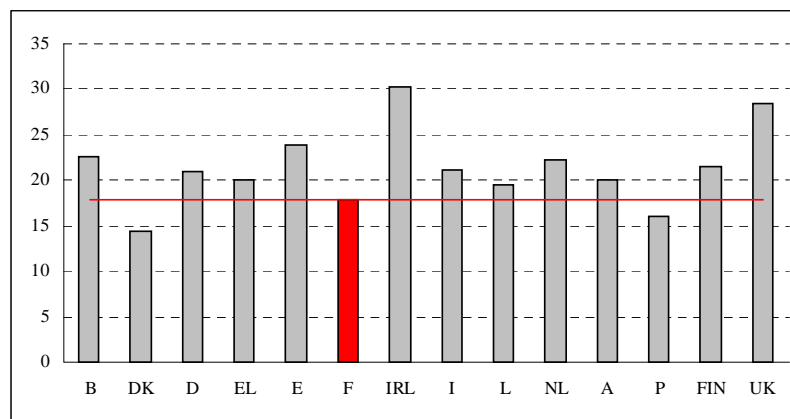
Par contre, dans le cas du Royaume-Uni, les écarts de taux de pauvreté par cellule sont assez faibles et interviennent dans les deux sens, ce qui amène à ce que les écarts de score global « à structure sociodémographique française » soient faibles : si donc les taux de pauvreté des enfants sont beaucoup plus élevés au Royaume-Uni qu'en France, ceci tient surtout aux différences de structures sociodémographiques (voir infra). Enfin, pour l'Irlande (où le taux de pauvreté des enfants est également beaucoup plus élevé qu'en France) les taux de pauvreté par cellule jouent tous en faveur de l'Irlande : l'effet des structures sociodémographiques est donc encore plus important.

Les effets des structures sociodémographiques

Reprenant le même type de calcul, mais en attribuant à la France la structure sociodémographique de chaque pays, le taux de pauvreté global serait accru dans presque tous les cas (graphique 4).

Ce résultat traduit le fait que le taux de pauvreté en France serait accru si la France possédait les différentes structures sociodémographiques des pays européens, l'effet étant particulièrement net pour l'Irlande et le Royaume-Uni.

Graphique 4 – **Taux de pauvreté des enfants en France en appliquant les structures sociodémographiques de chaque pays**



Note de lecture : le graphique représente ce que serait le taux de pauvreté des enfants en France si, dans chaque cellule (monoparentalité ou couple, situations d'emploi), les taux de pauvreté étaient égaux à ceux observés en France mais avec un poids de ces cellules dans l'ensemble de la population des enfants égal à celui observé dans le pays considéré.

Sources : Panel européen, calculs Cerc.

Cet examen des effets sociodémographiques fait tout d'abord apparaître un élément que nous avons peu développé jusqu'ici : dans les pays du sud de l'Europe¹⁹ (Grèce, Espagne, Italie, Portugal) existent de nombreuses « familles complexes », souvent liées à la cohabitation de trois générations dont le taux de pauvreté contribue notamment au taux de pauvreté total des enfants.

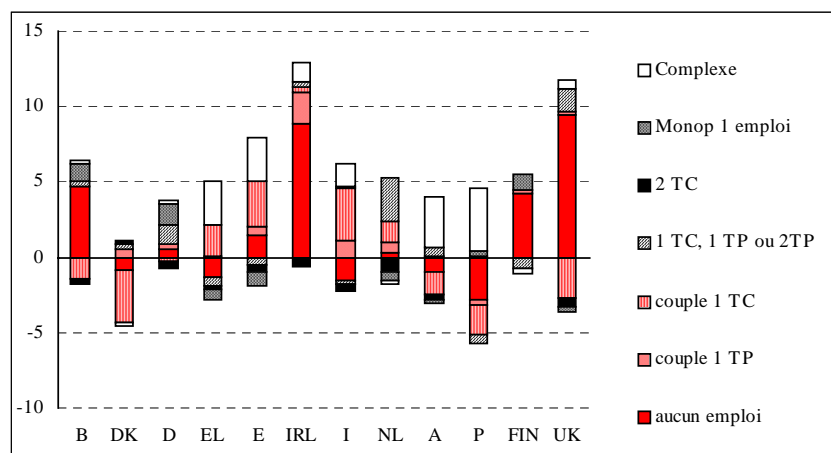
En second lieu, la fréquence des situations de non-emploi, au Royaume-Uni, en Irlande (mais aussi en Belgique et en Finlande), contribuent à relever très sensiblement le taux de pauvreté des enfants dans ces pays par rapport à la situation connue en France.

Enfin, il apparaît que les structures sociodémographiques jouent encore en faveur de la baisse du taux de pauvreté au Danemark, en comparaison de la France.

Certes, les structures sociodémographiques ne sont pas indépendantes des systèmes de transferts (des modèles de Welfare), et donc ces résultats sont en partie conventionnels. Ils attirent cependant l'attention sur l'importance de l'accès à l'emploi pour les ménages avec enfants.

(19) Dans deux autres pays, l'Irlande et l'Autriche, selon le panel européen, une proportion importante de « familles complexes » est déclarée, dont la nature ne nous est pas connue : est-ce un phénomène semblable aux pays du Sud ou un artefact statistique ?

Graphique 5 – Contribution des écarts de structure sociodémographique entre la France et chaque pays



Sources : Panel européen, calculs Cerc.

Les différences de structure sociodémographique expliquent notamment une grande part des écarts du taux de pauvreté des enfants entre la France et le Royaume-Uni ou l'Irlande, alors que ces deux pays n'ont pas un taux de non-emploi de l'ensemble de la population plus défavorable que celui connu en France, mais ce chômage ou cette non-activité se concentre, plus qu'en France, sur les familles monoparentales ou les couples avec enfants.

Ceci conduit à attirer l'attention sur les conditions qui peuvent permettre un meilleur taux d'emploi, notamment pour les familles monoparentales et pour les familles nombreuses : offre adaptée de garde d'enfants dans le jeune âge, structure d'accompagnement hors du temps scolaire pour les enfants plus âgés permettant de concilier vie professionnelle et rôle parental.

Les systèmes publics de garde d'enfants et de congés parentaux en Europe

Les pays scandinaves (Norvège et Suède, mais aussi Finlande ou Danemark) se distinguent des autres pays européens par leur double politique de développement de structures publiques d'accueil du jeune enfant et de congé parental rémunéré qui couvrent au moins la première année de l'enfant. Le plus souvent, le droit à l'accès aux structures publiques est garanti par la loi et les communes sont contraintes de le respecter. Ainsi près de 65 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis dans des structures publiques au Danemark ; c'est le cas de la moitié des enfants de moins de 3 ans en Suède. En Finlande et en Norvège, la logique est légèrement différente dans le sens où le dispositif de congé parental offre aux parents la possibilité de prendre soin de l'enfant jusqu'à ses 2 ou 3 ans.

Cependant, ce qui distingue le plus ces pays, c'est leur politique de congé parental. Il s'agit le plus souvent de congé pour une durée plus courte que dans les autres pays (entre six et douze mois par exemple) et toujours rémunéré de manière proportionnelle au salaire (au moins les 2/3 des revenus en Finlande et jusqu'à 100 % en Norvège pendant les 42 premières semaines). En outre, en Suède, au Danemark et en Finlande, les conditions de prise du congé sont très flexibles : possibilités de le prendre à temps partiel ou en plusieurs blocs.

Dans six pays de l'Union européenne, le congé parental n'est pas rémunéré : c'est le cas du Royaume-Uni (sauf pour les salariés du secteur public), de l'Irlande, du Portugal, de l'Espagne, de la Grèce et des Pays-Bas. En France, le congé parental n'est pas rémunéré en soi, mais il peut être combiné avec l'allocation parentale d'éducation à partir du deuxième enfant²⁰ sous certaines conditions d'activité préalable.

En outre, seuls les pays scandinaves et les Pays-Bas n'imposent pas de conditions particulières pour le droit au congé parental. En France, il faut avoir une ancienneté d'au moins un an dans l'entreprise pour avoir droit à un congé parental garantissant le retour à l'emploi, et avoir travaillé deux ans dans les cinq ans précédant la naissance (ou dans les dix ans s'il s'agit d'un troisième enfant) pour avoir droit à la rémunération de l'APE.

DEUX CAS EXEMPLAIRES EN EUROPE

Les comparaisons européennes précédentes mettent en évidence l'intérêt d'examiner de plus près la pauvreté des enfants dans les pays scandinaves (le cas du Danemark sera détaillé, mais on pourrait aussi examiner celui de la Finlande, car on dispose pour les deux du panel européen) mais aussi d'étudier le cas du Royaume-Uni (ou celui de l'Irlande), qui connaît un taux de pauvreté des enfants nettement supérieur à la France.

Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni détenait, au milieu des années quatre-vingt-dix selon le panel européen de ménages²¹, le triste record du taux de pauvreté des enfants le plus élevé en Europe (tableau 1).

De plus le taux de pauvreté des enfants avait connu une croissance importante depuis la fin des années soixante-dix. De 1979 à 1997-1998, le nombre d'enfants pauvres (seuil 50 % du revenu moyen) est passé de environ 1,4 à 4,4 millions²².

À l'origine de ce très fort taux de pauvreté des enfants, comme de la dégradation depuis la fin des années soixante-dix, la très forte inégalité des revenus primaires joue un rôle important.

(20) A partir de janvier 2004 et dans le cadre de la PAJE, il sera ouvert pour le premier enfant, pour une durée de six mois.

(21) D'autres sources britanniques confirment ce niveau très élevé. Dans l'utilisation des références nationales, il faut prendre garde au fait que des différences de méthode existent entre les publications nationales et les publications harmonisées sur le plan européen, notamment les premières utilisent une échelle d'équivalence dite McClements, qui tend à diminuer légèrement le taux de pauvreté des enfants par rapport à l'échelle utilisée par Eurostat ou par l'Insee (cf. Department for Work and Pensions, 2002a, « Low-Income Dynamics 1991-2000 », annexe 5).

(22) HM Treasury (1999a) « Supporting Children through the Tax and Benefit System » utilisant les données annuelles publiées par le Department for Work and Pensions sous le titre « Households below average Income » HBAI.

Les inégalités de salaires (salaires horaires) étaient, au milieu des années quatre-vingt-dix, très élevées au Royaume-Uni (comme dans nombre de pays anglo-saxons, cf. graphique 1). Elles se sont fortement accrues²³ depuis 1977 (McKnight, 2000). Ainsi, le rapport inter décile (rapport du 9^{ème} au 1^{er} décile) est passé d'environ 2,75 à 4 entre 1977 et 1997.

De plus, la mobilité des revenus s'était réduite durant ces vingt années : la proportion des personnes à bas salaires ou au chômage, voyant leur situation s'améliorer (par exemple passant, d'une année à l'autre ou sur une période de sept ans, du premier quartile des gains salariaux au second) a diminué : ceci a probablement conduit à une aggravation de la pauvreté persistante.

La proportion des parents isolés est importante (une famille dont le chef est d'âge actif sur cinq est monoparentale, avec une forte proportion de mères n'ayant jamais été mariées ou n'ayant jamais cohabité avec un partenaire²⁴) ; leur taux d'emploi est particulièrement faible et il s'agit souvent d'un emploi à temps partiel.

Par ailleurs, au sein des couples, la polarisation des emplois était très forte : la proportion des couples sans aucun emploi, d'une part, des ménages avec deux emplois, de l'autre, est élevée et cette polarisation s'était également accrue.

Ces deux facteurs entraînaient une grande fréquence parmi les enfants pauvres de ceux vivant dans des familles dont aucun adulte n'occupait un emploi (tableau 5).

Un plan de lutte contre la pauvreté des enfants

Un plan de lutte contre la pauvreté a été engagé dès 1997 par le nouveau gouvernement dirigé par T. Blair. Alors que dans la phase politique précédente, le taux de pauvreté dans l'ensemble de la population et notamment pour les jeunes s'était envolé, le parti travailliste avait explicitement mis dans ses engagements électoraux l'objectif de lutte contre la pauvreté²⁵. En 1999, le gouvernement précisa ses objectifs : « éradiquer la pauvreté des enfants à horizon de vingt ans²⁶ » et réduire de moitié le taux de pauvreté des enfants en dix ans.

(23) La croissance des inégalités de salaires a affecté l'ensemble de la distribution. Elle a été particulièrement importante dans le haut de la distribution (par exemple entre la médiane et le neuvième décile), mais ceci n'affecte pas le taux de pauvreté. Mais elle a été également forte entre le premier décile et la médiane, ce qui pèse directement sur le taux de pauvreté « avant transferts ».

(24) Ce taux est parmi les plus élevés en Europe. Il est encore plus élevé aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande.

(25) « If the next Labour Government has not raised the living standards of the poorest by the end of its term in office, it will have failed ». T. Blair (July 1996).

(26) Extrait de Blair, T. (Beveridge lecture, Toynbee Hall) *Beveridge revisited: A welfare state for the 21st Century*, « Our historic aim will be for ours to be the first generation to end child poverty forever, and it will take a generation. It is a 20 year mission, but I believe it can be done ». in Walker, 1999.

Le gouvernement a, pour ce faire, défini une stratégie globale, notamment dans un document²⁷ du ministère des Finances (HM Treasury, 1999b), à qui un rôle central a été donné d'impulsion des réformes nécessaires.

La stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants

L'établissement de cette stratégie s'est tout d'abord appuyé sur un diagnostic relatif à la pauvreté des enfants et sur ses conséquences à terme, mobilisant largement la communauté scientifique²⁸.

Prenant en compte le fait que la pauvreté des enfants est largement produite par la faiblesse des revenus d'activité liée à celle des taux d'emploi dans les familles avec enfants et à l'importance des bas salaires (voir ci-dessus), un premier pan de cette stratégie est de **faire en sorte que le travail soit rémunérateur** « to make work pay ».

Dans ce cadre, un salaire minimum (création du National minimum wage) a été instauré au 1^{er} avril 1999 et un dispositif de prime à l'emploi pour les familles a été développé par le remplacement, en octobre 1999, du Family Credit par un Working Family Tax Credit²⁹ (WFTC) plus généreux. De plus, le profil des cotisations sociales (patronales et salariales) a été modifié pour supprimer un effet de trappe à bas salaires très marqué, enfin la fiscalité sur les bas revenus a été allégée par introduction d'une première tranche à taux de 10 %.

Parallèlement, les aides et incitations à prendre ou retrouver un emploi ont été renforcées avec le développement de programmes spécifiques de retour à l'emploi pour les chômeurs : le New Deal for Young People (depuis avril 1998) pour les jeunes et le New Deal for Lone Parents, pour les chômeurs chefs de familles monoparentales. Par ailleurs, la faiblesse des dispositifs d'aide à la garde d'enfants (allocations et disponibilité d'une offre de qualité) est un des facteurs identifiés comme freinant l'accès à l'emploi des parents de jeunes enfants (avant la scolarisation et en primaire).

Ces deux volets ont été améliorés en renforçant les aides financières (par une composante du WFTC) comme l'offre, notamment dans les districts défavorisés, ce renforcement de l'offre étant réalisé en partenariat avec les autorités locales et les associations (National Childcare Strategy lancée en mai 1998).

Participe aussi à la lutte contre la pauvreté monétaire des enfants, le relèvement des allocations familiales (universelles et dès le premier enfant) sensiblement au-delà de l'inflation.

Reconnaissant la multidimensionnalité de la pauvreté, la stratégie gouvernementale vise à réduire les principaux facteurs de risques, notamment :

- Les difficultés scolaires, en développant au travers d'un programme Sure Start. Mis en place dans les zones défavorisées, en coordination avec les acteurs locaux, il vise à aider les familles et les enfants jusqu'à l'âge de 3 ans, afin d'améliorer les capacités de ceux-ci à l'entrée à l'école (développement social et émotif, capacités cognitives, santé). Des interventions sont également mises en œuvre pour éviter l'abandon précoce des études et/ou organiser les transitions entre l'école et l'emploi.
- La fréquence des grossesses adolescentes particulièrement élevée au Royaume-Uni³⁰ et qui pèsent sur le devenir à la fois des mères et de leurs enfants.

(27) HM Treasury, 1999b. Ce document est un modèle de présentation intégrée d'un diagnostic, de l'énoncé d'une stratégie et d'explicitation des instruments mis en œuvre dans le cadre de celle-ci. Voir aussi HM Treasury, 1999a, « *Supporting children through the Tax and Benefit system* ».

(28) Notamment à travers un séminaire organisé par The HM Treasury et présidé par Hill, 1999 du CASE « *Persistent poverty and lifetime Inequality: The Evidence* » CASE report n° 5.

(29) Chambaz et Lequet-Slama (2000), Delarue (2000).

(30) Le taux de grossesses adolescentes est environ triple au Royaume-Uni qu'en France et une proportion élevée (environ 2/3) donne lieu à naissance (plus de 50 000 par an), (Social Exclusion Unit, 1999).

**Des résultats
encourageants**

Selon les indications fournies dans le plan national de lutte pour l'inclusion sociale (NAP/incl) du Royaume-Uni pour 2003-2005, la pauvreté des enfants se serait réduite assez sensiblement entre 1996/1997 et 2001/2002 : baisse d'environ quatre points du taux de pauvreté et diminution équivalente du taux de pauvreté persistante.

**Une démarche
renforcée
d'évaluation**

Dernier élément caractéristique de cette expérience anglaise, la formulation d'objectifs quantitatifs dans chacun des domaines, la publication régulière d'indicateurs de suivi et le développement systématique de procédures d'évaluation des dispositifs.

Pour accompagner cette politique de lutte contre la pauvreté des enfants et permettre son évaluation, le gouvernement britannique s'est engagé dans la définition d'un ensemble d'indicateurs dont il est intéressant de présenter la démarche.

Dans un premier temps, il a décidé la publication d'un rapport annuel sur la pauvreté et l'exclusion sociale « Opportunity for all » comportant un vaste ensemble d'indicateurs mesurant les progrès accomplis par rapport aux objectifs quantitatifs retenus.

Parmi ces indicateurs, ceux relatifs aux enfants et aux jeunes sont les suivants :

Pourcentage d'enfants vivant dans des ménages sans emploi.

Pourcentage d'enfants vivant dans des ménages pauvres ; trois indicateurs sont repris (seuil de pauvreté relatif à l'année d'observation ; seuil qui, à partir du niveau de 1996/1997, évolue en ligne avec l'inflation, pauvreté permanente). Trois niveaux de seuils de pauvreté sont calculés dans chaque cas (50 %, 60 %, 70 % du revenu médian).

Taux de grossesses adolescentes (moins de 18 ans) et proportion des mères âgées de moins de 20 ans (teenage mothers) ne suivant pas d'étude ou d'apprentissage ou sans emploi.

Proportion d'enfants de 7 ans dans des programmes « Sure Start » atteignant un certain niveau dans les tests de lecture, écriture et calcul.

Proportion d'enfants de 11 ans atteignant un niveau donné dans les tests en anglais et en mathématiques.

Proportion d'enfants de 16 ans ayant un niveau donné de formation.

Proportion de jeunes de 19 ans ayant acquis un niveau donné de qualification.

Nombre d'exclusions de l'école et absentéisme scolaire.

Proportion des jeunes de 16 à 18 ans poursuivant des études.

Écart de taux de mortalité infantile entre groupes sociaux.

Taux d'hospitalisation d'enfants de moins de 16 ans suite à des lésions non intentionnelles.

Tabagisme durant la grossesse et/ou parmi les enfants (11-15 ans).

Proportion d'enfants vivant dans des logements peu salubres.

Cet ensemble d'indicateurs retenu dans le rapport « Opportunity for all » met en évidence le caractère multidimensionnel de la pauvreté tel que le conçoit le gouvernement et le fait que la pauvreté des enfants dans ses aspects autres que monétaires n'est pas homogène à celle des adultes ; elle se définit beaucoup en fonction de son impact sur le devenir des enfants. Dans cette grande diversité d'indicateurs, certains sont représentatifs de situations de pauvreté, d'autres correspondent davantage à des conséquences ou des résultats (*outcomes*), enfin certains renvoient à la mise en œuvre de moyens.

De ce fait, nombre d'analystes³¹ ont plaidé pour la réduction de la palette d'indicateurs. Dans une liste trop longue et trop diverse d'indicateurs, chacun peut, en effet, puiser ceux qui lui conviennent pour exhiber les résultats qu'il souhaite³². Ces analystes estimaient nécessaire de séparer indicateurs de résultats et indicateurs de moyens. Ils insistaient sur la prise en compte de la fiabilité de la collecte et sa non-manipulation politique. Ils proposaient parfois, pour certains domaines, la substitution d'indicateurs plus pertinents et posaient la question de la constitution d'un ensemble hiérarchisé : un indicateur central (éventuellement composite) et des indicateurs annexes.

Le gouvernement a finalement pris l'initiative de proposer la mise en place d'indicateurs synthétiques de pauvreté des enfants, de manière à permettre l'évaluation de l'avancement de son programme d'éradication de la pauvreté des enfants à horizon de vingt ans. Pour ce faire, sur la base de deux séminaires organisés avec des chercheurs (dont le séminaire Case déjà mentionné), le *Department for Work and Pensions* a engagé une consultation publique³³, ouverte jusqu'en juillet 2002, sur la définition d'indicateurs de pauvreté à retenir. Quatre options étaient ouvertes pour mesurer les progrès de long terme dans la réalisation du programme.

En mai 2003, le *Department for Work and Pensions (2003a, 2003b)* a publié un rapport sur les premières conclusions tirées de cette consultation et un rapport final « Measuring child poverty » en décembre 2003 qui retient, en définitive, une mesure triple de la pauvreté des enfants : taux de pauvreté « absolue », taux de pauvreté relative et taux de pauvreté « consistante » combinant (chapitre I) pauvreté en conditions de vie et pauvreté monétaire : ce n'est que lorsque les trois indicateurs s'améliorent que sera considéré que la pauvreté baisse.

L'exemple britannique est intéressant en ce qu'il montre l'association entre un diagnostic porté sur la pauvreté des enfants, la définition d'une stratégie se donnant des objectifs précis de long terme avec des étapes intermédiaires, la définition d'outils de mesure. Il est également intéressant par le processus de préparation des choix publics s'appuyant sur des consultations ouvertes dont le gouvernement rend compte clairement avant prise de décision.

Le Danemark

Selon les données européennes, le Danemark est un pays connaissant à la fois le taux de pauvreté le plus faible pour l'ensemble de la population et un taux de pauvreté des enfants encore plus bas (tableau 1). Comment se construit cette remarquable performance ?

Tout d'abord, les inégalités de salaires sont faibles, au Danemark, comme dans les autres pays nordiques, plus faibles qu'en France et encore plus qu'au Royaume-Uni.³⁴

(31) Voir en particulier Levitas (2000), *Defining and measuring social exclusion : a critical overview of current proposals*.

(32) D'une certaine manière, ces critiques peuvent être faites au dispositif d'indicateurs développés dans les plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale que chaque pays européen est amené à développer, depuis 2000, dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Voir, par exemple, le PNAI France 2003 annexes 1B.

(33) Department for Work and Pensions (2002b) « Measuring child poverty : a consultation document ».

(34) Cf., par exemple, les rapports de l'OCDE « Perspectives de l'emploi » ou encore Martins et Pereira (2000) ou Bradshaw et Finch (2002).

Vie
professionnelle et
vie familiale

En second lieu, les taux d'activité féminins sont particulièrement élevés, notamment entre 20 et 44 ans³⁵, période où faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale est le plus nécessaire. C'est sur ce point que l'expérience danoise est particulièrement importante et sera développée en encadré ci-dessous³⁶.

L'accent est mis sur l'offre publique (municipale) de système de garde d'enfants (garde collective du type crèche, jardins d'enfants ou mode de garde plus individuelle par des assistantes maternelles employées par les municipalités). Cette offre, dont le coût est variable selon le niveau de revenu des familles, répond à un droit de tout parent. Le taux de recours est extrêmement élevé (plus de 60 % des enfants de 6 mois à 2 ans, plus de 80 % de 3 à 9 ans).

Conciliation de la vie professionnelle avec la vie familiale au Danemark

L'aide à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale s'appuie sur un ensemble d'instruments : les congés à l'occasion de la maternité, les congés parentaux à l'occasion notamment de maladie des enfants, les aides à la garde d'enfants ou d'encadrement des préadolescents, les modalités de scolarisation et de pré-scolarisation.

Les aides à la garde d'enfants

L'obligation scolaire débute dans la septième année de l'enfant. À la demande des parents, un enfant doit pouvoir être admis dans une classe préscolaire (*bornehaveklasse*) dans l'année calendaire de son sixième anniversaire (en fait à partir de 4 ans et 10 mois révolus). C'est donc sur les dispositifs d'aide à la garde d'enfants que repose, plus qu'en France, le rôle d'aide aux familles.

Si les orientations générales de politique sont définies au niveau national, la responsabilité de mise en œuvre est confiée aux communes (moins de 280 pour l'ensemble du Danemark) et aux « comtés » (14), ces derniers étant plutôt en charge des cas d'handicap.

Selon la loi sur l'aide sociale de 1999 (*Bistandloven*), les municipalités sont tenues d'offrir des facilités de garde d'enfants à tout parent résidant dans la commune qui en fait la demande trente semaines après la naissance, soit quatre semaines après la fin du congé de maternité.

Les formules sont variées selon les communes et selon l'âge des enfants et comprennent soit des structures collectives (*daginstitutioner*) : crèches pour les enfants de 0 à 2 ans, jardins d'enfants (3 à 5 ans), « structures intégrées » (*aldersintegrede institutioner*) accueillant les enfants entre 6 mois et 6 ans, voire 9-10 ans, centres post-scolaires (*fritidshjem*) pour les enfants d'âge scolaire, soit des modes individuels par des « assistantes maternelles » (*dagplejere*). Enfin se développent assez fortement actuellement des systèmes de garde intégrés dans les écoles (*SFO*) qui, normalement, s'occupent des enfants d'âge scolaire ou préscolaire, mais peuvent s'étendre à des plus jeunes (jusqu'à 3 ans), afin de pouvoir maintenir en usage de petites écoles (moins de 150 élèves).

(35) En 1999, par tranche quinquennale à partir de vingt ans, ils sont supérieurs de six points aux taux français. Les taux d'emploi féminins sont également très élevés au Danemark entre 25 et 49 ans (81 % en 2001) par rapport à la France (72 %) ou au Royaume-Uni (74 %).

(36) Les résultats présentés ici s'appuient notamment sur un rapport établi par le ministère danois des Affaires sociales dans le cadre d'un programme de l'OCDE portant sur les politiques relatives à la pré-scolarisation et à la garde d'enfants « Early Childhood Education and Care », programme auquel, malheureusement, la France n'a pas participé.

Les opérateurs institutionnels peuvent dépendre de la municipalité ou être des associations agréées auxquelles la municipalité rembourse les coûts opérationnels.

Les **assistantes maternelles sont employées par les municipalités**, elles peuvent avoir la charge de cinq enfants. Elles assurent les gardes, en général, à leur domicile mais, d'une part, sont soumises à une supervision régulière et, d'autre part, doivent se retrouver, un jour par semaine, dans un centre, pour des activités en commun des enfants ; ceci a pour but de permettre une plus grande socialisation des enfants et d'assurer plus aisément des remplacements (congés, maladie), les enfants ayant ainsi une certaine connaissance des adultes assurant les remplacements comme des enfants avec qui ils seront alors gardés.

Tableau 12 - Taux de participation dans des structures de garde en avril 1999

en %

	Assistantes maternelles	Crèches	Jardins d'enfants	Centres post-scolaires	Institutions intégrées	SFO	Clubs	Total
6 mois à 2 ans	41	10	1	0	12	0	0	64
3 ans à 5 ans	6	1	51	0	31	1	0	91
6 ans à 9 ans	0	0	6	12	11	49	2	81
6 mois à 9 ans	13	3	19	5	18	21	1	80

Le recours aux modes de garde s'est largement développé dans les années quatre-vingt-dix.

Tableau 13 - Evolution du taux de garde d'enfants

en %

	1989	1994	1999
6 mois à 2 ans	56	60	64
3 à 5 ans	75	85	92
6 à 9 ans	49	64	81

Les parents participent au financement de la garde. Ils sont exemptés si leur revenu est inférieur à 1 200 euros mensuels. La contribution s'accroît pour atteindre un maximum de 30 % du coût (variable selon la commune et le mode de garde) pour un revenu mensuel de 3 800 euros environ.

Cependant, toutes les municipalités ne parviennent pas encore à satisfaire toujours la demande. La file d'attente pour les enfants entre 6 mois et 2 ans était, en 2000, de 4 000, soit 2 % de la classe d'âge.

De ce fait, et pour pouvoir aussi exercer un « libre choix des modes de garde », les parents peuvent choisir de recourir à une assistante maternelle privée (mais qui doit être agréée par la municipalité) et recevoir de celle-ci une allocation pouvant couvrir 80 % des dépenses engagées mais qui ne peut dépasser 85 % du coût d'une place dans le système municipal. Ce dispositif est très peu utilisé (moins de 1 % des enfants entre 0 et 3 ans).

Par ailleurs, des parents isolés qui devraient interrompre leur emploi pour garder leur enfant entre 24 semaines et 5 ans, du fait d'un défaut d'offre de structure de garde, peuvent recevoir de la municipalité une allocation spécifique complétant une allocation générale d'arrêt de travail pour élever les enfants (analogue à l'APE française).

Le congé à la naissance

Il est de 24 semaines : les 14 premières doivent être prises par la mère, les suivantes par le père ou la mère, le père peut prendre deux semaines de congés de paternité (les 25^{ème} et 26^{ème}). La rémunération, versée par l'employeur peut être le maintien du salaire ; au minimum, elle doit être égale à l'allocation chômage, soit 90 % du salaire antérieur (sous un plafond mensuel d'environ 1 700 euros en juillet 2001).

Les congés pour garde d'enfants

Les parents ont droit de prendre un congé pour garde d'enfant (de moins de 9 ans) d'au moins huit semaines et au plus treize (vingt-six si le congé débute avant l'âge d'1 an). Des arrangements supplémentaires peuvent être pris avec l'employeur pour un congé d'au moins huit semaines. La durée totale du congé parental ne peut excéder 52 semaines. Les parents reçoivent une allocation égale à 60 % de l'allocation de chômage maximale (environ 1 000 euros mensuels). À la fin du congé parental, la réembauche est garantie.

Durant le congé parental, l'enfant ne peut utiliser un service de garde.

Des caractéristiques de l'exemple danois, comparé à la situation française, doivent être soulignées. L'importance des dispositifs visant à la conciliation entre vie professionnelle et rôle parental s'appuie moins sur des aides visant à la solvabilisation d'une demande privée que vers le développement d'une offre de services publics de qualité, gérés au niveau municipal :

- des services publics, ouverts à tous et non pas mis sous conditions de ressources (même si le coût supporté par les familles est croissant avec leur revenu),
- des services publics permettant aux familles de choisir entre des prises en charge plutôt individuelles avec des assistantes maternelles ou collectives (crèches),
- une offre de service allant bien au-delà de la petite enfance et concernant largement les premières années de scolarité,
- une articulation assez développée entre l'école et les activités hors école.

De plus, les dispositions relatives à l'interruption d'emploi pour s'occuper des enfants permettent davantage de maintenir le revenu familial (cf. le congé parental) et, en ne rompant pas le contrat de travail, d'assurer un retour à l'emploi.

**Transferts
sociaux**

Autre élément caractérisant la situation danoise : les transferts en faveur des familles avec enfants sont notablement plus généreux qu'en France et encore plus qu'au Royaume-Uni (tableaux 8 et 9), surtout en cas d'absence d'emploi (tableau 8).

Enfin, ces transferts sont renforcés en cas de monoparentalité (ou de situations où un seul parent est en mesure de pourvoir au coût d'entretien de l'enfant).

Les transferts liés aux enfants au Danemark

Dans la mesure où il n'existe pas de réduction d'impôts directs liée à la présence d'enfants, l'ensemble des transferts liés à la présence d'enfants est constitué d'allocations familiales.

L'allocation générale *Bornefamilieydelse*, payée pour chaque enfant de moins de 18 ans, est d'un montant variable avec l'âge : 2 925 Kr (394 euros environ) par trimestre, soit 131 euros par mois pour un enfant de 0 à 2 ans, 2 650 Kr pour un enfant de 3 à 7 ans et 2 100 Kr au-delà.

Des allocations supplémentaires concernent les cas de monoparentalité (ou d'autres cas comme celui où un parent est emprisonné pour plus de trois mois) ; la première est une allocation par enfant (3 916 Kr par an, soit 44 euros par mois), s'y ajoute un supplément par famille de 3 980 Kr par an (45 euros par mois) et un supplément spécial de 9 984 Kr (soit 112 euros par mois) dans certains cas particuliers (père inconnu par exemple). Ces diverses allocations ne sont pas soumises à conditions de ressources.

À noter enfin que le niveau des minima sociaux conduit à un revenu disponible de 40 à 80 % (selon les différents cas-types) plus élevé qu'en France.

CONCLUSION

Replaçant la situation française dans un cadre européen, ce chapitre a permis de souligner quelques résultats importants.

En premier lieu, la France se situe, en termes de pauvreté des enfants (comme de pauvreté en général), dans la moyenne européenne. Mais cette moyenne européenne masque une très grande variété de situations qui renvoient aux grandes différences des systèmes sociaux : inégalités de salaires, polarisation de l'emploi, niveau et formes de la protection sociale. Ce constat n'est pas en soi bien original. Il met, cependant, en évidence la complexité à définir un programme visant à réduire le phénomène de pauvreté des enfants et ses conséquences dans le long terme.

En second lieu, l'analyse confirme le rôle majeur des inégalités de revenus d'activité aux sources de la pauvreté ; ce n'est pas tant les inégalités de taux de salaires qui font problème en France que les inégalités dans l'accès et l'exercice d'un emploi. Au-delà des politiques visant à conforter l'emploi en général, l'accent est sans doute à mettre sur les conditions permettant aux familles avec enfants de pouvoir concilier vie professionnelle et charge des enfants. En la matière, les expériences des pays scandinaves montrent l'intérêt du développement d'un service public d'aide à la garde des tout jeunes enfants et des enfants scolarisés.

- ALBOUY (V) et ROTH (N) (2003), [Les aides publiques en direction des familles : ampleur et incidences sur les niveaux de vie](#), février, Haut Conseil de la Population et de la Famille, Paris, La Documentation française.
- ALBOUY (V) et WANECQ (T) (2003), « [Les inégalités sociales d'accès aux grandes écoles](#) », *Économie et statistique*, n° 361, Insee.
- ALGAVA (E) et AVENEL (M) (2001), « [Les bénéficiaires de l'Allocation de Parent Isolé](#) », *Études et résultats*, n° 112, avril, Drees.
- ALGAVA (E) et RUAULT (M) (2003), « [Les assistantes maternelles : une profession en développement](#) », *Études et résultats*, n° 232, avril, Drees.
- ANDRIEUX (V), BRÉZILLON (G) et CHOLLET-REMKOS (P) (2001), « [Les élèves en début de CE2 - Évaluation de septembre 2000](#) », *Note d'information*, n° 01.35, juillet, Direction de la Programmation et du Développement.
- ANDRIEUX (V), DUPÉ (C) et ROBIN (C) (2001), « [Les élèves en début de sixième - Évaluation de septembre 2000](#) », *Note d'information*, n° 01.36, juillet, Direction de la Programmation et du Développement.
- ANNE (D) et L'HORTY (Y) (2002), [Droits connexes : transferts sociaux locaux et gains monétaires à l'emploi](#), Document de recherche, n° 02-04, juin, Centre d'Étude des Politiques Économiques de l'Université d'Evry.
- ARCHAMBAULT (P) (2002), « [Séparation et divorce : quelles conséquences sur la réussite scolaire des enfants ?](#) », *Population et sociétés*, n° 379, mai, Ined.
- AVENEL (M) et DAMON (J) (2003), « [Les contacts avec les intervenants sociaux des sans-domicile usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds](#) », *Études et résultats*, n° 277, décembre, Drees.
- AVENEL (M), KESTEMAN (N) et DAMON (J) (2003), « [Un sans-domicile sur deux est allocataire d'une CAF](#) », *L'e-ssentiel*, n° 20, décembre, Cnaf.
- BAUDIER-LORIN (C) et CHASTENET (B) (2003), « [Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2002](#) », *Études et résultats*, n° 255, août, Drees.
- BECKER (G) (1964), *Human capital : A theoretical and empirical analysis with special references to education*, New York, Columbia University Press.
- BÉNABOU (R), KRAMARZ (F) et PROST (C) (2003), [La mise en place des zones d'éducation prioritaire : Une évaluation empirique, 1982-1993](#), juin, Crest-Insee.
- BONNET (C) et LABBE (M) (1999), « [L'activité professionnelle des femmes après la naissance de leurs deux premiers enfants : l'impact de l'allocation parentale d'éducation](#) », *Études et résultats*, n° 37, novembre, Drees.
- BRADSHAW (J) et FINCH (N) (2002), [A comparison of child benefit packages in 22 countries](#), Research report, n° 174, London, Department for Work and Pensions.
- BROUSSE (C), de la ROCHERE (B) et MASSÉ (E) (2002a), « [Hébergement et distribution des repas chauds : Le cas des sans-domicile](#) », *Insee première*, n° 823, janvier, Insee.
- BROUSSE (C), de la ROCHERE (B) et MASSÉ (E) (2002b), « [Hébergement et distribution des repas chauds : Qui sont les sans-domicile usagers de ces services](#) », *Insee première*, n° 824, janvier, Insee.
- BRUNIAUX (C) et GALTIER (B) (2003), [L'étude du devenir des enfants de familles défavorisées : l'apport des expériences américaine et britannique](#), Les Papiers du Cerc, n° 2003-01, Cerc.
- CAILLE (J-P) (2001a), « [Scolarisation à 2 ans et réussite de la carrière scolaire au début de l'école élémentaire](#) », *Éducation et formations*, n° 60, juillet-septembre.
- CAILLE (J-P) (2001b), « [Les collégiens de ZEP à la fin des années quatre-vingt-dix : Caractéristiques des élèves et impact de la scolarisation en ZEP sur la réussite](#) », *Éducation et formations*, n° 61, octobre-décembre.

- CAILLE (J-P) et LEMAIRE (S) (2002), « [Filles et garçons face à l'orientation](#) », *Éducation et formations*, n° 63, avril-juin.
- CAILLE (J-P) et O'PREY (S) (2002), « Les familles immigrées et l'école française : un rapport singulier qui persiste même après un long séjour en France », in *Données sociales 2002-2003*, Insee.
- CAILLE (J-P) et VALLET (L-A) (1996), « Les élèves étrangers ou issus de l'immigration dans l'école et le collège français : une étude d'ensemble », *Les Dossiers d'éducation et formations*, n°67, avril, Direction de l'Évaluation et de la Prospective.
- CATHALA (B) et NAVES (P) (2000), [Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille](#), (Tome 1), juin, Paris, Ministère de la Justice.
- CERC (2003), [Éducation et redistribution](#), Rapport, n° 3, Paris, La Documentation française.
- CERC (2002), [Estimer l'évolution récente de la pauvreté](#), Les dossiers du Cerc, septembre.
- CHAMBAZ (C) (2000), « [Les familles monoparentales en Europe, des réalités multiples](#) », *Études et résultats*, n° 66, juin, Drees.
- CHAMBAZ (C) et LEQUET-SLAMA (D) (2000), « [Le Working Family Tax Credit au Royaume-Uni, un crédit d'impôt pour les parents en activité](#) », *Études et résultats*, n° 76, août, Drees.
- CHAUPAIN-GUILLOT (S) et GUILLOT (O) (2003), « Analyse des trajectoires des sortantes de l'API », *Revue économique*, vol 54, n° 3, mai.
- CHOQUET (M) (2002), [Auditions de la Commission d'enquête sénatoriale française sur la délinquance des mineurs](#), 22 mai, site réseau voltaire.
- CHOQUET (M) et alii (1998), [Adolescents de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et Santé](#), Paris, Ministère de la Justice, Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse.
- CNAF (1999), *Enfants pauvres, pauvres enfants*, Informations sociales, n° 79.
- COEFFIC (N) (1998), « [Parcours scolaires au collège et au lycée](#) », *Note d'information*, n° 98.01, janvier, Direction de la Programmation et du Développement.
- COLEMAN (S) (1990), *The foundations of social theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- DANIEL (A) (2003), « [Les bénéficiaires de l'APE, de l'AGED et de l'AFEAMA](#) », *Études et résultats*, n° 217, février, Drees.
- DÉFENSEUR DES ENFANTS (2002), [Rapport annuel](#), Paris, La Documentation française.
- DÉFENSEUR DES ENFANTS (2001), [Rapport annuel](#), Paris, La Documentation française.
- DELARUE (V) (2000), « [Le Working Families Tax Credit, un nouveau crédit d'impôt pour les familles de travailleurs à bas revenus au Royaume-Uni](#) », *Économie et statistique*, n° 335, Insee.
- DELL (F) et LEGENDRE (N) (2003a), « [Les enfants pauvres : une autre image de la pauvreté ?](#) » in Colloque Cerc-Cnaf-CGP-Drees, *Les enfants pauvres en France*, 21 mars.
- DELL (F) et LEGENDRE (N) (2003b), [Les enfants pauvres : une autre image de la pauvreté ?](#), Document de travail, n° F0304, octobre, Insee.
- DELL (F), LEGENDRE (N) et PONTHEUX (S) (2003), « [La pauvreté chez les enfants](#) », *Insee première*, n° 896, avril, Insee.

- DEMAILLY (D), BOUCHOUX (J) et OUTIN (J-L) (2002), « [Les contrats d'insertion du RMI : pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires](#) », *Études et résultats*, n° 193, septembre, Drees.
- DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (2003a), [Measuring child poverty : a consultation document](#), Preliminary conclusions, May, London.
- DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (2003b), [Measuring child poverty : a consultation document](#), Final report, December, London.
- DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (2002a), *Low income dynamics 1991-2000*, London.
- DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (2002b), [Measuring child poverty : a consultation document](#), London.
- DOLLE (M) (2002), [Processus de développement de politiques publiques : Les enseignements de la réforme du Welfare américain](#), Les Papiers du Cerc, n° 2002-02, décembre.
- DRIANT (J-C) et RIEG (C) (2003), *Les conditions de logement des ménages pauvres. Une approche statistique*, Document de travail, n° F0703, Insee.
- DUÉE (M) (2003), *Le devenir scolaire des enfants issus de ménages pauvres*, Mimeo.
- DUMESNIL (S) et LE FUR (P) (2003), « [Etat de santé des enfants pauvres et recours aux soins en ambulatoire](#) », in Colloque Cerc-Cnaf-CGP-Drees, *Les enfants pauvres en France*, 21 mars.
- DURU (M) et MINGAT (A) (1987), « Facteurs institutionnels de la diversité des carrières scolaires », *Revue française de sociologie*, vol. XXVIII, n° 1, janvier-mars.
- DURU-BELLAT (M), JAROUSSE (J-P) et MINGAT (A) (1993), « Les scolarités de la maternelle au lycée : étapes et processus dans la production des inégalités sociales », *Revue française de sociologie*, vol. 34, n° 1.
- ESQUIEU (P) et BERTRAND (F) (1996), « L'orientation des élèves au sein de l'enseignement secondaire depuis vingt-ans », *Éducation et formations*, n° 48, décembre.
- FORSSÉN (K.) (2000), [Child poverty in the Nordic countries](#), Working paper Series B, n° 22/2000, University of Turku, Department of Social Policy.
- GISSOT (C), HERAN (F), et MANON (N) (1994), *Les Efforts éducatifs des familles*, Insee-Résultats, série Consommation-Modes de vie, n° 62-63, Insee.
- GOUX (D) et MAURIN (É) (2002), « Surpeuplement du logement et retard scolaire des enfants », in *France, Portrait social 2002-2003*, Insee.
- GOUX (D) et MAURIN (É) (1997), « Destinées sociales : le rôle de l'école et du milieu d'origine », *Économie et statistique*, n° 306, Insee.
- GOUX (D) et MAURIN (É) (1994), « Education, expérience et salaire : tendances récentes et évolution de long terme », *Économie et prévision*, n° 116, Cnaf.
- GUIGNON (N) et BADÉYAN (G) (2002), « [La santé des enfants de 6 ans à travers les bilans de santé scolaire](#) », *Études et résultats*, n° 155, janvier, Drees.
- GUILLOT (O) (2002), « [Une analyse du recours aux services de garde d'enfants](#) », *Économie et statistique*, n° 352-353, Insee.
- HERAN (F) (1994), « L'aide au travail scolaire : les mères persévèrent », *Insee première*, n° 350, décembre, Insee.
- HERAN (F) (1997), « [Les intermittences du vote : un bilan de la participation de 1995 à 1997](#) », *Insee première*, n° 546, septembre, Insee.

- HERMANGE (M-T), STECK (P) et HABERT (L) (2003), Rapport du groupe de travail : [La Prestation d'Accueil du Jeune Enfant](#), février.
- HERPIN (N) et OLIER (L) (1997), « Les familles monoparentales : aidées mais fragilisées », in *France, Portrait social 1997-1998*, Insee.
- HERPIN (N) et OLIER (L) (1996), « [Pauvreté des familles, pauvreté des enfants](#) », *Insee première*, n° 499, décembre, Insee.
- HERPIN (N) et VERGER (D) (1997), « La pauvreté une et multiple », *Economie et statistique*, n° 308-309-310, Insee.
- HILL (J) (1999), [Persistent poverty and lifetime inequality : the evidence](#), Proceedings from a workshop held at HM Treasury, CASE report, n° 5, London, CASE.
- HM TREASURY (1999a), [Supporting children through the tax and benefit system](#), London.
- HM TREASURY (1999b), [Tackling poverty and extending opportunity](#), The modernisation of Britain's tax and benefit system, n° 4, London.
- HOURRIEZ (J-M) et OLIER (L) (1997), « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Économie et statistique*, n° 308-309-310, Insee.
- INNOCENTI RESEARCH CENTRE (2000), [A league table of child poverty in rich nations](#), Innocenti report card, issue, n° 1, Florence, Unicef.
- INSEE (2003), « Les effets redistributifs et les avantages familiaux du système socio-fiscal », in *France, Portrait social 2003-2004*, Insee.
- INSEE (2002), *France, Portrait Social 2002-2003*.
- INSEE (2001), *Revenus et patrimoine des ménages. Édition 2000-2001*, Synthèses, n° 47, Insee.
- JEANDIDIER (B) et alii (2003), « [Les enfants pauvres en France et en Europe](#) », in Colloque Cerc-Cnaf-CGP-Drees, *Les enfants pauvres en France*, 21 mars.
- JEANTHEAU (J-P) et MURAT (F) (1998), « [Observation à l'entrée au CP des élèves du « panel 1997 »](#) », *Note d'information*, n° 98.40, Direction de la Programmation et du Développement.
- JENKINS (S-P), RIGG (J-A) et DEVICENTI (F) (2001), [The dynamics of poverty in Britain](#), Research report, n° 157, London, Department for Work and Pensions.
- KANGAS (O) et RITAKALLIO (V-M) (1998), [Social policy or structure ? Income transfers, socio-demographic factors and poverty in the Nordic countries and in France](#), LIS working paper, n° 190, Luxembourg, Luxembourg Income Study.
- LAPINTE (A) (2003), « [Niveau de vie et pauvreté des enfants en Europe](#) », *Document de travail, série Études*, n° 28, février, Drees.
- LAPINTE (A) (2002), « [Niveau de vie et pauvreté des enfants en Europe](#) », *Études et résultats*, n° 201, novembre, Drees.
- LEPRINCE (F) (2003), [L'accueil des jeunes enfants en France : État des lieux et pistes d'amélioration](#), Rapport du Haut Conseil de la Population et de la Famille, janvier, Paris, La Documentation française.
- LEVITAS (R) (2000), « [Defining and measuring social exclusion : a critical overview of current proposals](#) », *Radical statistics*, n° 71.

- LINDEN (G) et MEJER (L) (2000), « [Pauvreté monétaire persistante et exclusion sociale dans l'Union européenne](#) », *Statistiques en bref*, n° 13, Eurostat.
- LOLLIVIER (S) et VERGER (D) (1997), « Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes », *Économie et statistique*, n° 308-309-310, Insee.
- MARC (C) (2003), *L'influence des conditions d'emploi sur le recours à l'allocation parentale d'éducation, une analyse économique du comportement d'activité des femmes*, Document de travail du Matisse.
- MARPSAT (M), QUAGLIA (M) et RAZAFINDRATISIMA (N) (2004), « Les sans-domicile et les services itinérants », in *Travaux de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale*, Rapport 2003, Paris, (à paraître).
- MARTINEZ (F), MOUTIN (S) et RAGOUCY (C) (2002), « [Le coût de l'éducation en 2001](#) », *Note d'information*, n° 02.51, novembre, Direction de la Programmation et du Développement.
- MARTINS (P) et PEREIRA (P) (2000), [Does education reduce wage inequality? Quantile regressions evidence from fifteen European countries](#), Helsinki, PURE – Public Funding and Private Returns to Education.
- McKGNIGHT (A) (2000), [Trends in earnings inequality and earnings mobility, 1977-1999: The impact of mobility on long-term inequality](#), Employment relations research series, n° 8, London, Department of Trade and Industry.
- MEDA (D), SIMON (M-O) et WIERINK (M) (2003), « [Pourquoi certaines femmes s'arrêtent de travailler à la naissance d'un enfant](#) ? », *Premières synthèses*, n° 29.2, Dares.
- MICKLEWRIGHT (J) (2003), « [Child poverty in English speaking countries – Pauvreté des enfants dans les pays anglo-saxons](#) », in Colloque Cerc-Cnaf-CGP-Drees, *Les enfants pauvres en France*, 21 mars.
- MURAT (F) et ROCHER (T) (2002), « La place du projet professionnel dans les inégalités de réussite scolaire à 15 ans », in *France, Portrait social 2002-2003*, Insee.
- NICOLAS (M) (2003), « [Analyse territoriale des enfants à bas revenus](#) », in Colloque Cerc-Cnaf-CGP-Drees, *Les enfants pauvres en France*, 21 mars.
- PERIVIER (H) (2003), « Emploi des mères et garde des jeunes enfants : l'impossible réforme ? », *Droit Social*, n° 9/10, septembre-octobre.
- PIKETTY (T) (2003), *The impact of divorce on school performance: evidence from France, 1968-2001*, Mimeo EHESS.
- PONTHIEUX (S) (2003), « [Les enfants pauvres : regard sur les conditions de vie](#) », in Colloque Cerc-Cnaf-CGP-Drees, *Les enfants pauvres en France*, 21 mars.
- PROUTEAU (L) (1998), « Les différentes façons d'être bénévole », *Économie et statistique*, n° 311, Insee.
- RIZK (C) (2003), « [Les enfants pauvres : quartier et qualité du cadre de vie](#) », in Colloque Cerc-Cnaf-CGP-Drees, *Les enfants pauvres en France*, 21 mars.
- ROUDIL (N) (2003), « [Les conditions de vie des enfants pauvres : la précarité à l'origine d'une stigmatisation et de la fabrication d'une déviance](#) », in Colloque Cerc-Cnaf-CGP-Drees, *Les enfants pauvres en France*, 21 mars.
- ROUX (S) et DAVAILLON (A) (2001), « Le processus d'orientation en fin de troisième. Observation des comportements des acteurs et analyses des causalités », *Éducation et formations*, n° 60, juillet-septembre.
- RUVAULT (M) et CALLEGHER (D) (2000), « [L'aide sociale à l'enfance : davantage d'actions éducatives et de placements décidés par le juge](#) », *Études et résultats*, n° 46 janvier, Drees.
- SIMON (M-O) (2000), « La réinsertion professionnelle des premières bénéficiaires de l'APE au titre de leur deuxième enfant », *Recherches et prévisions*, n° 59, Cnaf.

SOCIAL EXCLUSION UNIT (1999), [Teenage pregnancy](#), Presented to Parliament by the Prime Minister by command of Her Majesty, June.

SWEENEY (J) (2000), « [Pro employment policies and child income poverty](#) », in *DSD/QUB Seminar proceedings*, Belfast, Department for Social Development.

TAVAN (C) (2003), « [Les pratiques culturelles : le rôle des habitudes prises dans l'enfance](#) », *Insee première*, n° 883, février, Insee.

TESSIER (S) (1999), « Faire de la résistance dans la rue : L'enfant en Amérique latine », *Informations sociales*, n° 79, Cnaf.

TRANNOY (A) et alii (2003), *L'importance des incitations financières dans l'obtention d'un emploi est-elle surestimée ?* Mimeo.

VALLET (L-A) et CAILLE (J-P) (1995), « Les carrières scolaires au collège des élèves étrangers ou issus de l'immigration », *Éducation et formations*, n° 40, mars.

VOLOVITCH (P) (2003), « Une couverture santé à visée universelle à l'égard des plus démunis », *Informations sociales*, n° 108, Cnaf.

WALKER (R) (1999), *Ending child poverty*, Bristol, Policy Press.

WHITTEN (P) (1998), « [Les familles monoparentales dans l'Union européenne : Un phénomène qui prend de l'ampleur](#) », *Insee première*, n° 620, décembre, Insee.

ZOYEM (J-P) (2002), [La dynamique des bas revenus : une analyse des entrées-sorties de pauvreté](#), Document de travail, n° G2002/11, septembre, Insee.

ZOYEM (J-P) (2001), « Contrats d'insertion et sortie du RMI » ([1ère partie](#)) ([2ème partie](#)), *Économie et statistique*, n° 346-347, Insee.

AFEAMA	Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée
AGED	Allocation de garde d'enfants à domicile
AL	Allocation logement
APE	Allocation parentale d'éducation
API	Allocation de parent isolé
APJE	Allocation pour jeune enfant
APL	Aide personnalisée au logement
ARAF	Aide à la reprise d'activité des femmes
ARS	Allocation de rentrée scolaire
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASF	Allocation de soutien familial
ASS	Allocation spécifique de solidarité
BEP	Brevet d'études professionnelles
BEPC	Brevet d'études du premier cycle du second degré
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CP	Cours préparatoire
CPPN	Classe préprofessionnelle de niveau
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
DEP	Direction de l'évaluation et de la prospective
DGI	Direction générale des impôts
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EPCV	Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages
ERF	Enquête Revenus fiscaux
ESPS	Enquête santé et protection sociale
FQP	Formation et qualification professionnelle
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PCS	Profession et catégorie sociale
PISA	Programme international de suivi des acquis
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PMI	Protection maternelle et infantile
PNAI	Programme national d'action pour l'inclusion sociale
RASED	Réseaux d'aide et de soutien aux enfants en difficulté
RMA	Revenu minimum d'activité
RMI	Revenu minimum d'insertion
SMIC	Salaires minimum interprofessionnel de croissance
UC	Unité de consommation
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZUS	Zone urbaine sensible