

Prévention et réduction de la pauvreté des enfants

Dans l'Union européenne, les enfants sont plus exposés au risque de pauvreté que les adultes. Ce risque constitue non seulement une négation des droits fondamentaux des enfants, mais il hypothèque également le futur bien-être des sociétés européennes, car les enfants qui grandissent dans la pauvreté auront moins de chances d'atteindre leur plein potentiel. En grandissant, ils seront plus exposés aux risques de maladie, de chômage et de bas revenu. La prévention et la réduction de la pauvreté des enfants se sont donc imposées comme l'un des problèmes clés du processus d'inclusion sociale de l'Union européenne. La plupart des États membres ont accordé une haute priorité aux questions relatives à la pauvreté des enfants dans leurs plans d'action nationaux concernant l'inclusion sociale.

L'importance de ce problème a entraîné la commande d'une étude stratégique sur les mesures visant à lutter contre la pauvreté des enfants, entreprise par le Dr Petra Hoelscher à l'université de Dortmund. Le texte qui suit est un résumé des principales conclusions de cette étude. Celle-ci passe en revue les données existantes relatives à l'étendue et aux causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants; elle analyse et définit en outre les combinaisons de mesures permettant de prévenir et de réduire la pauvreté des enfants le plus efficacement. Les pays traités dans l'étude sont six États membres (Allemagne, Grèce, France, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) et les États-Unis.

Mesure et indicateurs

Lorsque l'on mesure la pauvreté et l'exclusion des enfants, il importe de se pencher non seulement sur les ressources financières, mais également sur les autres aspects des conditions de vie, de prendre en considération les perspectives et l'expérience des enfants, mais aussi celles des adultes, et de séparer les données en fonction de l'âge des enfants et des adolescents.

Il n'existe pas de données comparables adéquates sur la pauvreté des enfants à l'échelle de l'Union européenne.

La synthèse des indicateurs déjà utilisés par les États membres sert de base à la mise au point d'un ensemble d'indicateurs détaillés et comparables relatifs à la pauvreté et à l'exclusion sociale des enfants:

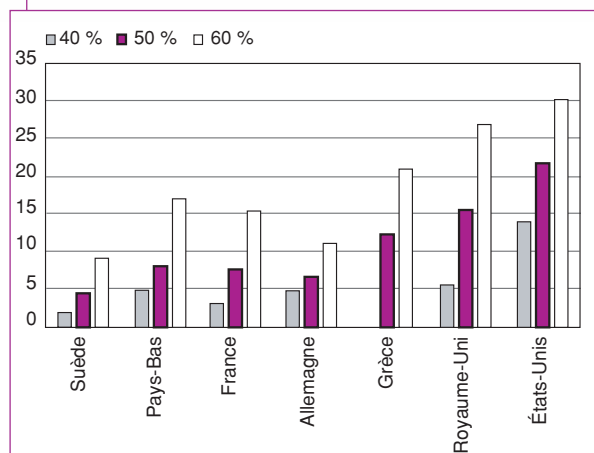
- des indicateurs économiques, tant au niveau des ménages qu'à celui des enfants;
- des indicateurs mesurant la participation à la vie de la société (également au niveau des ménages et des enfants);
- des indicateurs dans les domaines de la santé, de l'éducation, des relations familiales, du logement, des relations sociales, des loisirs et divertissements, des activités civiques, de la mobilité et de l'accès aux services.

Synthèse

Dans la plupart des pays étudiés, le taux de pauvreté des enfants est plus élevé que celui de la population prise dans son ensemble. Cependant, le taux de pauvreté varie fortement d'un pays à l'autre.

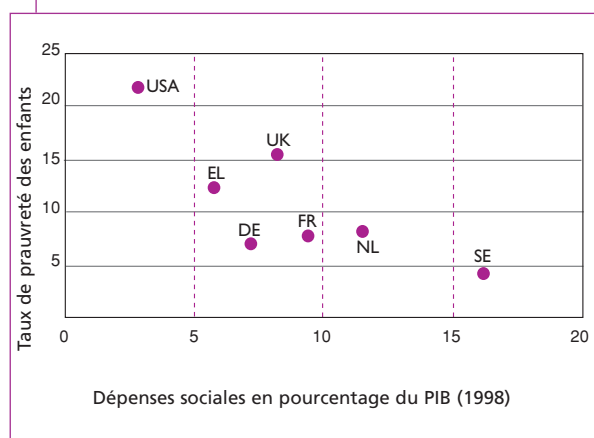
Prévention et réduction de la pauvreté des enfants

Taux de pauvreté des enfants pour différents seuils de revenus



Les pays caractérisés par un niveau élevé de dépenses sociales affichent un taux de pauvreté nettement inférieur aux pays consacrant peu de moyens financiers à la protection sociale. Les transferts en espèces et la protection sociale influencent donc de manière significative l'ampleur du phénomène de la pauvreté des enfants.

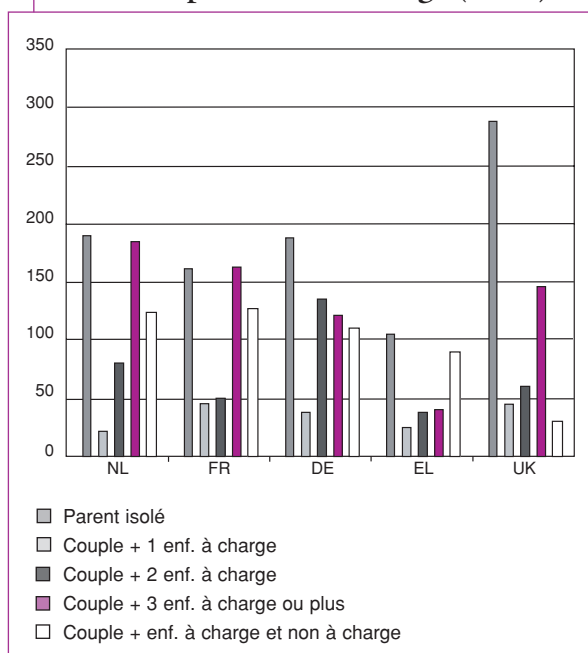
Dépenses sociales (hors pensions et santé) et taux de pauvreté des enfants (50 %)



Les enfants présentent un risque supérieur à la moyenne de grandir dans une pauvreté persistante. On constate toutefois une importante mobilité sur le plan des revenus, et de nombreux enfants pauvres parviennent à se sortir de la pauvreté. On remarque également qu'un nombre considérable d'enfants restent pauvres pendant une longue

période, en particulier ceux issus de familles monoparentales ou de familles comptant trois enfants ou plus. Cependant, cette situation varie sensiblement d'un pays à l'autre.

Risque de pauvreté persistante des personnes en fonction de la composition du ménage (1996)



Les principaux groupes d'enfants menacés de pauvreté sont sensiblement identiques dans les pays d'Europe et aux États-Unis. Il s'agit d'enfants appartenant à des familles: monoparentales, nombreuses, de jeunes parents, d'immigrés ou issues de minorités ethniques ou raciales, dont les parents sont sous-employés ou sans travail ou dont un membre du ménage souffre d'un handicap ou d'une maladie chronique.

Grandir pauvre

Grandir dans la pauvreté a des répercussions négatives sur le développement de l'enfant. Les effets de la pauvreté tendent à se marquer davantage plus les périodes de bas revenus sont longues et fréquentes, plus la pauvreté est grave et plus les enfants affectés sont jeunes.

- Les problèmes de santé des parents, le manque d'information et les obstacles à l'accès au système de santé ont un impact important sur les enfants. Les enfants pauvres sont en moins bonne santé que les autres.
- La pauvreté et l'exclusion sociale des parents ont des retombées importantes sur le développement cognitif et le niveau d'instruction des enfants.
- La pauvreté met en péril le bien-être psychosocial des enfants et des adolescents.
- Les facteurs aidant les enfants à supporter la pauvreté et à connaître un développement sain sont notamment: des relations familiales de bonne qualité, une bonne opinion de soi, un bon sens de l'auto-efficacité et la conviction que tout ce qui peut arriver peut être contrôlé, la quantité de services publics, le niveau de cohésion sociale et l'efficacité collective du voisinage, le niveau de l'offre sociale et récréative, le niveau du soutien social informel et la qualité des établissements scolaires.
- Les jeunes qui ont du caractère sont capables d'exploiter davantage de ressources personnelles et sociales et sont dès lors mieux à même d'affronter des situations de vie difficiles que les jeunes présentant des problèmes comportementaux.

Politiques visant à lutter contre la pauvreté des enfants

Convergence entre les différents régimes de protection sociale

En dépit de différences au niveau de la définition des priorités et de l'élaboration des politiques, la totalité des régimes de protection sociale sont confrontés à des défis fondamentaux de nature semblable: le vieillissement de la population, l'individualisation croissante de la société, l'évolution des structures familiales, un contexte de croissance économique faible, la mutation en profondeur de la société, qui passe d'une structure industrielle à une économie axée sur les services, et l'impact croissant de la mondialisation. On constate une convergence grandissante des objectifs et des politiques ainsi qu'une plus grande reconnaissance du

phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants. Néanmoins, bon nombre de pays considèrent encore les enfants et leur bien-être essentiellement du point de vue des adultes et se concentrent sur les besoins des parents et des familles, tandis que les avis des enfants tendent à être ignorés. Il subsiste une grande divergence au niveau de la perception et de la reconnaissance sous-jacentes des enfants et de leurs droits.

Trois groupes de politiques

Les principaux objectifs de l'action sont communs dans l'ensemble de l'Union européenne: d'une part, l'amélioration de la situation financière des familles et, d'autre part, la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale et de leur perpétuation d'une génération à l'autre. Ces objectifs conduisent à l'élaboration de trois groupes de politiques: tout d'abord, les politiques visant à accroître les ressources financières des familles, aussi bien par la création d'emplois rémunérateurs que par des transferts directs en espèces; ensuite, les politiques visant à réduire les dépenses des familles, telles que le financement des structures d'accueil des enfants et la mise à disposition de logements décentes et de soins de santé à des prix abordables; enfin, les politiques axées sur la prévention et le bien-être des enfants, telles que l'instauration d'un enseignement favorisant l'intégration, la responsabilisation des quartiers, le renforcement des familles et la mise sur pied de services de protection de l'enfance.

Paquets de mesures visant à réduire et à prévenir la pauvreté des enfants

La réduction de la pauvreté des enfants requiert une stratégie officielle et intégrée composée de politiques favorables aux enfants, aux familles et aux femmes, qui:

- élèvent au rang de priorité politique les enfants et les familles en général, et la pauvreté des enfants en particulier;

Prévention et réduction de la pauvreté des enfants

- garantissent et accroissent les ressources financières des familles;
- renforcent le développement et le bien-être des enfants;
- tiennent compte des plus vulnérables.

Une des conditions préalables à l'éradication de la pauvreté des enfants est qu'elle soit perçue comme un problème, qu'elle figure parmi les priorités politiques et que les droits des enfants soient reconnus. La convention des Nations unies sur les droits de l'enfant définit un cadre en vue de l'élaboration de politiques relatives à l'enfance, de leur mise en œuvre et de leur contrôle.

Mettre les parents au travail: l'«activation» des parents pauvres et sans emploi constitue un moyen important de réduire la pauvreté des enfants. L'objectif devrait être de faire travailler autant de parents que possible, tout en reconnaissant que les contraindre à accepter un emploi sans garantir leur sécurité financière ne pourrait qu'aggraver la situation de leurs enfants. La promotion de l'emploi doit se faire en maintenant l'équilibre entre le soutien personnalisé, les incitants financiers et les exigences professionnelles afin de conserver le droit aux prestations sociales. Il n'est pas réaliste d'exiger l'acceptation d'un emploi s'il n'y a pas de postes de travail et si les obstacles à l'emploi ne sont pas levés, notamment les problèmes de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Cependant, il n'est pas possible d'«activer» tous les parents non actifs, et jusqu'à la moitié des enfants pauvres vivent dans des familles ne pouvant se sortir de la pauvreté par l'emploi.

Prestations en espèces: les prestations en espèces devraient faire partie intégrante des mesures de lutte contre la pauvreté et en faveur des familles. Les prestations, notamment les allocations familiales, devraient, autant que faire se peut, être universelles et d'un niveau élevé. Les pays offrant des prestations principalement universelles ont tendance à connaître un taux de pauvreté moindre.

Structures d'accueil des enfants: la mise à disposition de structures d'accueil universelles, de

qualité, à un prix abordable et aux heures d'ouverture flexibles est essentielle pour réduire la pauvreté des enfants et prévenir le développement négatif de ceux-ci. Il s'agit d'un moyen efficace de prévenir la transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

Accès à l'enseignement: les établissements scolaires qui reconnaissent l'inclusion sociale comme une priorité et qui font preuve d'ouverture envers leurs étudiants et la communauté locale peuvent élaborer des stratégies visant à assurer la participation de la totalité des étudiants. Cela nécessite cependant à la fois une aide financière et un soutien politique.

Participation à des activités culturelles, sportives et récréatives: la promotion de la participation des enfants et adolescents pauvres à des associations de jeunesse, à des clubs sportifs et à des manifestations culturelles et leur encouragement à fréquenter les bibliothèques et les musées devraient s'inscrire dans une approche intégrée visant à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale. Une attention particulière doit être accordée aux besoins des enfants et des jeunes dans les programmes de développement des quartiers.

Mise à disposition de logements décents et de quartiers d'habitation sûrs: les besoins des enfants devraient expressément être pris en compte tant dans l'attribution des logements sociaux que dans la conception des nouvelles cités d'habitation. Il convient de tenir compte des besoins et des points de vue des enfants pour garantir la sécurité des quartiers. Une attention particulière devrait être accordée aux stratégies conjointes et globales de développement de la communauté axées sur la participation et la responsabilisation des enfants et des adolescents.

Accès aux soins de santé: les politiques visant à surmonter les inégalités en matière de santé et à améliorer l'accès aux soins de santé sont importantes. Les soins de santé devraient être universels et gratuits pour les enfants. Les initiatives ayant pour objectif de réduire les obstacles rencontrés par les familles défavorisées et à bas reve-

nus pour accéder au système de soins de santé sont également importantes. Citons par exemple les centres de santé destinés aux jeunes enfants et à leurs mères, l'amélioration de l'accès aux soins de santé généraux dans les zones défavorisées dans lesquelles l'offre de services est limitée et la desserte des transports publics souvent problématique, l'examen régulier et la vaccination des enfants dans des structures d'accueil des enfants ou des établissements scolaires, les mesures visant à suivre les enfants jusqu'à l'âge de 19 ans et les invitant à des bilans de santé réguliers, ainsi que la mise à disposition d'informations et de services relatifs au développement et aux soins de santé des enfants dans des lieux publics.

Accès aux services sociaux: il s'agit d'une mesure importante de protection des enfants et de renforcement de la cohésion familiale. Les enfants devraient être soutenus, au sein de leur

famille lorsque c'est possible, en s'inspirant des nombreux exemples d'approches participatives d'aide aux familles et aux enfants nécessiteux émanant de la communauté. Il est essentiel de garantir la coordination des services et la coopération des prestataires de services, des autorités locales et des systèmes de santé et d'éducation.

Responsabilisation des enfants: les stratégies destinées à aider les enfants à faire face à la pauvreté et à l'exclusion sociale devraient viser non seulement à soulager leur fardeau, mais également à les responsabiliser dans le but de développer leur confiance en soi et leur estime de soi, à renforcer les relations familiales et à les intégrer dans leur groupe de référence. Cela nécessite une approche intégrée pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants, comprenant une combinaison transversale de politiques à tous les niveaux de l'administration.

Soutien aux groupes particulièrement vulnérables

Le risque très élevé d'exclusion auquel sont confrontés des groupes particulièrement vulnérables d'enfants requiert des mesures spécifiques. Par exemple:

Les enfants handicapés nécessitent des politiques qui les intégreront dans le système éducatif traditionnel, qui faciliteront leur participation à des activités culturelles, sportives et récréatives, qui veilleront à ce que eux et leurs familles aient accès à des services sociaux et de santé en nombre et en qualité suffisants et qui garantiront leur accès à l'aide financière.

Les enfants vulnérables à la suite de comportements parentaux néfastes (par exemple les mauvais traitements, la négligence, les abus sexuels, la toxicomanie, l'alcoolisme, les troubles mentaux) nécessitent de bons systèmes de protection de l'enfance, et notamment l'identification précoce des problèmes. Il importe en outre que tous les organismes établissent des partenariats locaux solides et que les enfants soient écoutés avant que soit prise toute décision les concernant.

Les enfants séjournant en institutions devraient, dans la mesure du possible, être placés dans des familles d'accueil sélectionnées avec soin, suivies à intervalles réguliers et bénéficiant d'un soutien. Les institutions d'accueil doivent être dotées d'un personnel suffisant, offrir des services de qualité et un soutien personnalisé.

Les enfants immigrés nécessitent des mesures visant à les aider à mieux s'intégrer dans la culture de leur pays d'accueil (cours de langues, notamment pour les mères, conseils et assistance) et à acquérir les bases de l'enseignement ordinaire (cours de langues, classes bilingues, leçons particulières complémentaires).

Les enfants de Roms et de gens du voyage nécessitent des initiatives afin de lutter contre les préjugés et la discrimination, de surmonter les obstacles à l'accessibilité aux services, de garantir l'accès au système d'enseignement traditionnel et de prévenir le décrochage scolaire.

Voies de sortie de la pauvreté des enfants dans différents États providences

Les différents États providences sont confrontés au défi de la pauvreté des enfants, tandis que leurs habitudes divergent quant à la réponse à apporter aux problèmes sociaux. Par conséquent, ils ont développé des atouts spécifiques dans certains domaines, mais sont restés relativement faibles dans d'autres. Cela correspond à la différence de niveau de pauvreté des enfants d'un État providence à l'autre, mais également aux différences sur le plan de la transmission du statut économique familial aux enfants. Les enfants vivant dans un État providence libéral sont fortement exposés au risque de pauvreté et ont davantage tendance à hériter du statut économique de leur famille, alors que le risque de pauvreté dans les États providences sociaux-démocrates est faible et la mobilité des revenus élevée. La situation des États providences conservateurs de l'Europe méridionale est plus hétérogène, et leurs taux de pauvreté se situent entre ces deux extrêmes. Les systèmes de protection sociale ne sont pas statiques et peuvent évoluer avec le temps, au fur et à mesure des transitions que les pays connaissent. Pour affiner une stratégie globale visant à réduire la pauvreté des enfants, les pays devraient adopter ou renforcer des mesures dans les domaines qu'ils ont peut-être négligés auparavant.

Les États providences libéraux étudiés mettent fortement l'accent sur la responsabilité individuelle et les mesures en faveur de l'emploi. Les prestations tendent à être ciblées et accordées en fonction des ressources. L'exemple des États-Unis montre que cette restriction de soutien limite les chances qu'ont les enfants défavorisés d'échapper à la pauvreté. Un accroissement des taux d'emploi non accompagné de hausse des revenus ne diminue pas la pauvreté des enfants et entraîne un accès limité aux services de santé, d'enseignement et de garde d'enfants. Le Royaume-Uni est en train d'adopter, pour lutter contre la pauvreté des

enfants, une stratégie globale qui marque une évolution considérable dans la conception de l'État providence. Bien que les mesures de lutte contre la pauvreté continuent à reposer sur la responsabilité individuelle et les mesures en faveur de l'emploi, on observe un passage des prestations accordées en fonction des ressources à des prestations destinées aux enfants et aux familles plus universelles, dont les montants sont considérablement plus élevés. Cependant, les États providences libéraux ne doivent pas oublier que tous les ménages sans travail ne seront pas capables de subvenir à leurs besoins s'ils sont pourvus d'un emploi.

Les États providences sociaux-démocrates ont généralement mis au point un système efficace de prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants. Celui-ci combine des prestations universelles, des mesures de mise au travail, de bonnes structures d'accueil des enfants et la fourniture de services de qualité. Cependant, le bon fonctionnement du système de bien-être social-démocrate est tributaire d'un niveau élevé de dépenses publiques, ce qui peut le rendre vulnérable en période de récession. La Suède a dû réduire les prestations pendant la crise économique du début des années 90 et les taux de pauvreté des enfants ont augmenté tout au long de cette décennie. Les nouveaux défis à relever sont l'immigration croissante et la marginalisation en augmentation des régions urbaines défavorisées, qui pourraient requérir des mesures plus ciblées.

Les États providences conservateurs protègent efficacement les familles contre la pauvreté par un système généreux de prestations et d'assurances sociales qui offre une bonne sécurité contre les risques sociaux, en redistribuant également aux familles les ressources des ménages sans enfants. Cependant, ces systèmes de prestations très réglementés et complexes pourraient être simplifiés pour en réduire les coûts administratifs et les rendre plus accessibles aux usagers. Une meilleure information sur les prestations et les services serait également utile. Il importe de poursuivre l'élaboration des mesures de mise au travail pour éviter les pièges de la pauvreté dans les États où

les prestations sont généreuses. L'Allemagne et les Pays-Bas, notamment, devraient garder à l'esprit que l'accès des mères au marché du travail est limité et renforcer encore la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

Dans les États providences méridionaux, les familles et les réseaux informels continuent à protéger efficacement les enfants contre la pauvreté, et la participation de l'État reste assez limitée dans de nombreux domaines. Cependant, les responsabili-

tés familiales évoluent: il y a de plus en plus de femmes sur le marché du travail. Les États jouent donc un rôle plus important dans le soutien accordé aux familles et la garantie de leur bien-être. En Grèce, les principaux défis consistent à accroître les taux d'emploi et à permettre de mieux concilier la vie professionnelle et la vie familiale. Il faudrait, ici aussi, que le système de prestations soit simplifié, que les critères d'éligibilité soient plus cohérents et que les niveaux des prestations soient plus élevés.

Recommandations fondamentales

En ce qui concerne l'analyse et la recherche:

1. Les définitions de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants devraient tenir compte de la complexité des situations personnelles des enfants.
2. Les enfants et adolescents pauvres et exclus et les organisations qui les représentent devraient être associés à la définition de la pauvreté et de l'exclusion sociale ainsi qu'à l'élaboration d'indicateurs.
3. Les enfants et adolescents devraient être considérés comme pauvres s'ils grandissent dans un ménage défavorisé sur le plan économique et/ou s'ils sont eux-mêmes défavorisés du point de vue économique.
4. Les indicateurs de la pauvreté et de l'exclusion sociale devraient être affinés au niveau de l'UE et des États membres afin de mieux rendre compte de la situation personnelle des enfants et des adolescents.
5. Il faudrait envisager la mise sur pied d'un panel de l'enfance et de l'adolescence à l'échelle de l'Union, éventuellement en complément des statistiques EU-SILC.
6. À court terme, les États membres devraient avoir pour objectif de coopérer étroitement à l'élaboration d'enquêtes sur l'enfance et la jeunesse et se mettre d'accord sur une méthodologie et un modèle conjoint.
7. Les lacunes au niveau de la recherche dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants et des adolescents devraient être résolues au moyen de méthodes tant quantitatives que qualitatives.

Prévention et réduction de la pauvreté des enfants

Recommandations fondamentales

En ce qui concerne les politiques:

8. L'élimination et la prévention de la pauvreté et de l'exclusion sociale des enfants devraient figurer parmi les priorités de l'Union européenne et des États membres et être dotées de moyens financiers adéquats.
9. La convention des Nations unies sur les droits de l'enfant devrait servir de cadre à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques au niveau de l'UE et des États membres.
10. Les enfants et les adolescents devraient prendre part aux processus décisionnels qui affectent leur vie.
11. La pauvreté et l'exclusion sociale des enfants devraient se voir accorder un rôle plus important dans le contexte de la méthode ouverte de coordination afin de renforcer les processus d'évaluation comparative et d'examen par les pairs.
12. La totalité des États membres devraient adopter une stratégie claire et intégrée en vue de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des jeunes et des adolescents.
13. La totalité des États membres devraient définir des objectifs pour l'éradication de la pauvreté des enfants sur la base d'indicateurs clairs.
14. Les États membres devraient adopter une panoplie de politiques bien équilibrée pour lutter contre la pauvreté des enfants, comprenant des stratégies visant à proposer des emplois rémunérateurs aux parents, à mieux concilier la vie familiale et la vie professionnelle, des prestations en espèces adéquates, l'accès à des structures d'accueil des enfants de qualité et à un prix abordable et l'accès aux services et aux soins de santé destinés aux enfants. Il convient de veiller en particulier à garantir l'égalité de l'accès à l'éducation pour tous les enfants.
15. Dans le cadre du processus de réforme des systèmes de protection sociale, les conséquences des politiques pour les enfants et les familles à bas revenus devraient faire l'objet d'un suivi, et les politiques ne devraient pas porter préjudice aux enfants ni aux pauvres.
16. Les politiques devraient se concentrer sur la qualité de vie actuelle des enfants, sur les effets à long terme de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur leur vie future d'adulte ainsi que sur la société dans son ensemble. Les enfants particulièrement menacés d'exclusion sociale devraient être pris en compte de manière spécifique.

Pour en savoir plus

Pour obtenir une copie du rapport intégral, comprenant une description et une analyse détaillées des politiques de chacun des six États membres étudiés et des États-Unis, voir le site de l'Union européenne sur l'inclusion sociale à l'adresse suivante:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/studies_fr.htm

Le contenu de cette publication ne reflète pas nécessairement l'opinion ni la position de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de la Commission européenne.