

UNICEF
Centre de recherche Innocenti

Bilan Innocenti 10

Mesurer la pauvreté des enfants

**Nouveaux tableaux de classement de la
pauvreté des enfants dans les pays riches**

unissons-nous
pour les enfants

unicef 

Le *Bilan Innocenti 10* a été rédigé par Peter Adamson.

Le *Bilan 10* est étayé par deux documents d'information issus du Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF :

1. Bradshaw, J., Y. Chzhen, C. de Neubourg, G. Main, B. Martorano, et L. Menchini (2012), « Relative Income Poverty among Children in Rich Countries », *Document de travail Innocenti* n° 2012-01, Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence.
www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_01.pdf
2. de Neubourg, C., J. Bradshaw, Y. Chzhen, G. Main, B. Martorano, et L. Menchini (2012), « Child Deprivation, Multidimensional Poverty and Monetary Poverty in Europe », *Document de travail Innocenti* n° 2012-02, Centre de Recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence.
www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_02.pdf

Le Centre Innocenti tient à remercier les comités nationaux de l'UNICEF d'Andorre, de Belgique, du Royaume-Uni et de Suisse pour le soutien généreux qu'ils ont apporté à l'élaboration de ce *Bilan 10*.

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

UNICEF Innocenti Research Centre (2012), « Mesurer la pauvreté des enfants : nouveaux tableaux de classement de la pauvreté des enfants dans les pays riches », *Bilan Innocenti 10*, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence.

La série des *Bilans Innocenti* vise à suivre et à comparer les résultats des pays économiquement avancés pour garantir les droits de leurs enfants.

Le Centre de recherche Innocenti (CRI), situé à Florence, en Italie, a été créé en 1988 pour renforcer le potentiel de recherche du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et soutenir son engagement en faveur des enfants du monde entier. Le Centre est le pôle dédié à la recherche du Bureau de la recherche de l'UNICEF, chargé de diriger le programme de recherche stratégique sur l'enfance. Le Bureau a pour objectif de mettre en place un cadre intégré pour la gestion de la recherche et des connaissances au sein de l'organisation, afin de soutenir ses programmes et politiques mondiaux. En renforçant les partenariats de recherche avec des institutions universitaires de premier plan et le développement de réseaux tant au Nord qu'au Sud, le Bureau s'efforce de dégager des ressources supplémentaires et de faire pression pour une politique de réforme favorable aux enfants.

Les publications du Centre contribuent au débat mondial sur les questions liées aux droits de l'enfant et visent à faciliter l'application pleine et entière de la Convention relative aux droits de l'enfant dans les pays à revenu faible, intermédiaire et élevé. Les opinions exprimées sont celles des auteurs et des chercheurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques et les points de vue de l'UNICEF.

© Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), mai 2012

ISBN: 978-88-6522-008-5

ISSN: 1605-7317

Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF
12 Piazza SS. Annunziata
50122 Florence, Italie

Tel: (+39) 055 2033 0

Fax: (+39) 055 2033 220

florence@unicef.org

www.unicef-irc.org

Pays concernés

Les données relatives aux taux de privation des enfants proviennent de l'édition 2009 des statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) et sont disponibles pour 29 pays, à savoir les 27 pays de l'Union européenne plus la Norvège et l'Islande. La plupart – 23 sur 29 – sont également membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les pays européens non membres de l'OCDE sont la Bulgarie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Roumanie.

Les données sur les taux de pauvreté relative des enfants sont disponibles pour six autres pays de l'OCDE : Australie, Canada, États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande et Suisse. L'analyse a donc concerné les 35 pays suivants :

Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède et Suisse.

UNICEF

Centre de recherche Innocenti

Le présent rapport présente les dernières données comparables à l'échelle internationale sur les privations et la pauvreté relative des enfants. Réunies, ces deux mesures distinctes fournissent l'aperçu le plus complet actuellement disponible de la pauvreté des enfants dans l'ensemble des pays les plus riches.

Les précédents rapports de la série des Bilans révèlent qu'une société qui ne parvient pas à protéger les enfants de la pauvreté, commet une erreur très coûteuse. En effet, si ces derniers en sont les principales victimes, les pays en subissent également les conséquences et doivent affronter la baisse des compétences et de la productivité, la dégradation des niveaux de santé et d'instruction, l'augmentation du risque de chômage et de dépendance à l'égard de l'aide sociale, l'élévation des coûts de la protection sociale et des systèmes judiciaires, ainsi que l'érosion de la cohésion sociale.

D'un point de vue économique, à l'exception du très court terme, la société a donc tout intérêt à prévenir la pauvreté des enfants.

Le principe même d'une prise en charge des enfants est encore plus important. Compte tenu du fait que les enfants ne disposent que d'un certain temps pour se développer mentalement et physiquement de façon normale, l'engagement de les protéger doit être respecté dans les bons comme dans les mauvais moments. Une société qui ne tient pas cet engagement, même en période de difficulté économique, fait défaut à ses citoyens les plus vulnérables et accumule en outre des problèmes sociaux et économiques insolubles qui se poseront dans un avenir très proche.

C'est dans cet état d'esprit que nous présentons aux responsables politiques, aux journalistes et à l'opinion publique cet aperçu comparatif de la pauvreté des enfants dans les pays industrialisés.

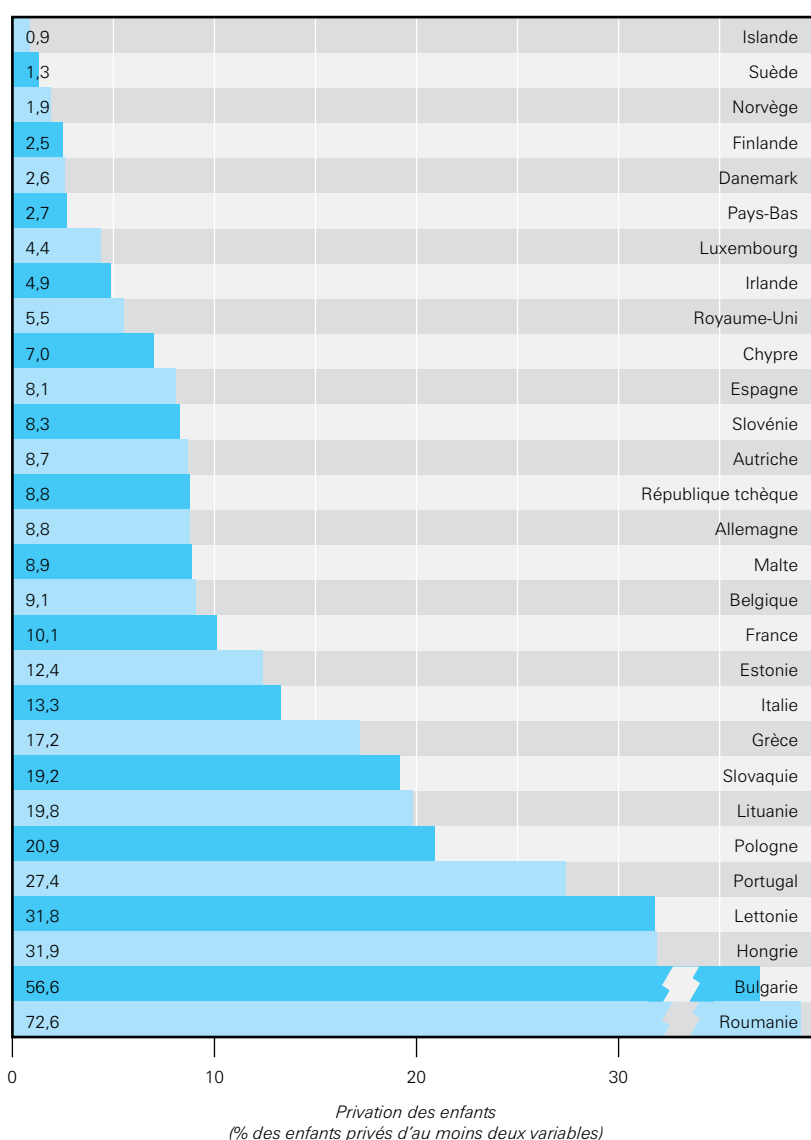
DEUX VISIONS DE LA PAUVRETÉ DES ENFANTS

Nouveaux tableaux de classement de la pauvreté des enfants dans les pays riches

Figure 1a Tableau de classement de la privation des enfants dans 29 pays économiquement avancés

La figure 1a indique le pourcentage d'enfants (âgés de 1 à 16 ans) qui sont privés d'au moins deux des 14 variables suivantes étant donné que les ménages dans lesquels ils vivent ne peuvent pas se les permettre.

1. Trois repas par jour.
2. Au moins un repas avec viande, poulet ou poisson (ou équivalent végétarien) par jour.
3. Fruits et légumes frais tous les jours.
4. Livres appropriés à l'âge et au niveau de connaissances de l'enfant (à l'exclusion des livres scolaires).
5. Équipement de loisir extérieur (bicyclette, rollers, etc.).
6. Activité de loisir régulière (natation, instrument de musique, organisation pour la jeunesse, etc.).
7. Jeux d'intérieur (au moins un par enfant, dont des jouets éducatifs pour bébé, des cubes encastrables, des jeux de société, des jeux informatiques, etc.).
8. Ressources financières pour participer à des voyages et des manifestations scolaires.
9. Endroit calme avec assez d'espace et de lumière pour faire les devoirs.
10. Connexion Internet.
11. Quelques vêtements neufs (tous les vêtements ne sont pas d'occasion).
12. Deux paires de chaussures de la pointure appropriée (y compris au moins une paire de chaussures toutes saisons).
13. Possibilité d'inviter parfois des amis à la maison pour partager un repas et jouer.
14. Possibilité de célébrer des occasions spéciales (anniversaire, fête et fête religieuse, etc.).



Note : Les données renvoient aux enfants âgés de 1 à 16 ans.
Source : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009.

Les données proviennent des statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) 2009 et ne sont pas disponibles pour les pays non européens membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Introduction

Les premiers tableaux de classement de ce Bilan présentent les données disponibles les plus récentes sur la pauvreté des enfants dans les nations riches à travers le monde.

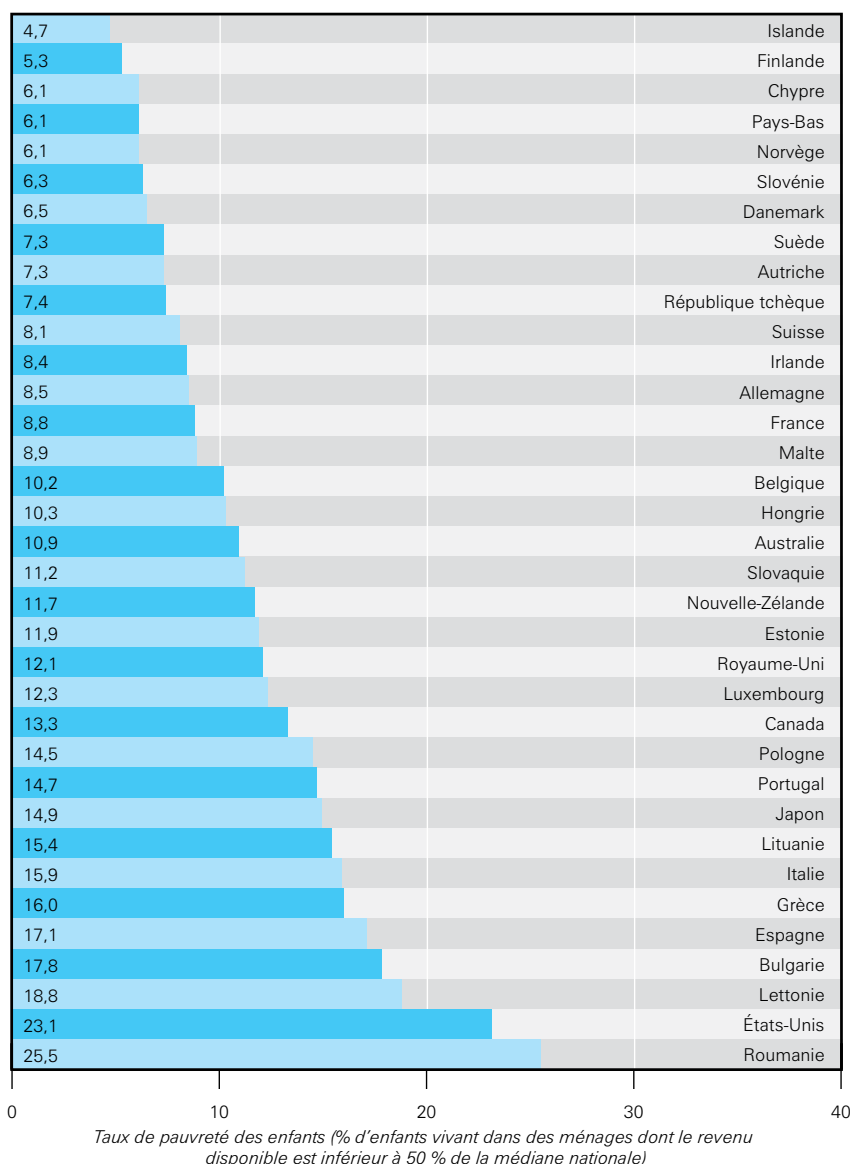
La figure 1a, qui n'a encore jamais été publiée, montre la proportion d'enfants défavorisés dans chaque pays, c'est-à-dire qui n'a pas accès à au moins deux des 14 variables considérées comme normales et nécessaires pour un enfant vivant dans un pays économiquement

avancé (voir page ci-contre pour la liste complète).

La figure 1b présente le pourcentage d'enfants vivant dans une pauvreté relative, c'est-à-dire dans des ménages dont le revenu disponible, ajusté en

Figure 1b Tableau de classement de la pauvreté relative des enfants dans 35 pays économiquement avancés

La figure 1b montre le pourcentage d'enfants (âgés de 0 à 17 ans) vivant dans une pauvreté relative, c'est-à-dire dans des ménages dont le revenu disponible, ajusté en fonction de la taille et de la composition de la famille, est inférieur à 50 % du revenu médian national.



Note : Les données renvoient à des enfants âgés de 0 à 17 ans.
 Sources : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, PMS 2009 et PSID 2007. Les données pour la Nouvelle-Zélande sont issues de Perry (2011). Les résultats pour le Japon sont issus du Bureau du cabinet, Bureau pour l'égalité des sexes (2011).

Compte tenu de l'absence de données pertinentes disponibles, certains pays de l'OCDE (Australie, Canada, États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande et Suisse) ne figurent pas dans le tableau de classement de la privation des enfants (figure 1a) ; ils sont cependant présents dans le classement de la pauvreté relative des enfants (figure 1b). Les données sur la privation des enfants sont issues des statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC) 2009 et ne sont donc disponibles que pour les 27 pays de l'UE, ainsi que pour l'Islande et la Norvège.

fonction de la taille et de la composition de la famille, est inférieur à 50 % du revenu médian national du pays dans lequel ils vivent.

Il suffit d'un coup d'œil pour s'apercevoir que les deux tableaux de classement renvoient deux visions très différentes de la pauvreté des enfants dans les nations riches. Le présent *Bilan* s'attache à cerner la signification de ces visions distinctes, leurs liens réciproques et les controverses dont elles font l'objet.

Délaissés par l'agenda politique

Les statistiques qui ont suivi la crise économique de 2008 évoquent rarement le taux de pauvreté des enfants. « *En période de récession,* » affirme Sharon Goldfeld, Directrice

nationale de l'indice australien de développement précoce, « *L'agenda politique délaisse immédiatement les questions relatives aux enfants.* » On peut pourtant affirmer que le taux de pauvreté des enfants est l'un des principaux indicateurs de la santé et du bien-être d'une société. Il évalue la situation actuelle de certains des membres les plus vulnérables de la société et anticipe le bien-être et la cohésion futurs de la société dans son ensemble.

Les précédents rapports de la série des *Bilans* ont apporté la preuve factuelle du lien étroit unissant la pauvreté des enfants et une longue liste de risques sociaux et individuels, allant du mauvais développement cognitif aux difficultés comportementales

croissantes, de la santé physique défaillante à l'échec scolaire, des compétences et des aspirations plus limitées au risque accru de dépendance à l'égard de l'aide sociale, d'une plus grande exposition aux grossesses adolescentes, à la probabilité accrue de l'alcoolisme et de la toxicomanie. Les multiples exceptions – de nombreux enfants grandissant dans des familles économiquement pauvres ne sont pas concernés par ces problèmes – ne changent rien au fait qu'une enfance pauvre est étroitement et régulièrement liée à un handicap mesurable tant pour les individus que pour les sociétés dans lesquelles ils vivent¹.

L'engagement visant à protéger les enfants de la pauvreté est par conséquent plus qu'un slogan ou

Encadré 1 Les enfants et la récession

Il n'existe pratiquement aucune donnée comparable à l'échelle internationale sur l'impact de la récession économique des trois dernières années sur la pauvreté des enfants.

Il est cependant évident que l'augmentation du nombre de personnes dans le besoin et la diminution des services disponibles due aux mesures d'austérité exercent partout une forte pression sur les services de première ligne destinés aux familles. Il est tout aussi clair que le pire est à venir. De nombreuses familles, y compris celles ayant de faibles revenus, disposent d'une sorte de « matelas de sécurité » – économies, actifs ou aide fournie par d'autres membres de la famille – qui leur permet de couvrir leurs dépenses pendant les moments difficiles. Il y a donc pratiquement toujours un décalage entre le début d'une crise économique et le moment où son impact est le plus virulent.

Engagement

En Irlande, champion de la surveillance de la pauvreté des enfants tant du point de vue théorique que pratique, quelques données disponibles permettent d'évaluer les effets de la grave contraction de l'économie nationale sur les enfants et les familles. Entre 2009 et 2010, par exemple, l'indice irlandais de privation des enfants a augmenté de près de 7 points pour passer de 23,5 % à 30,2 %¹. Pendant la même période, la baisse des revenus médians s'est accompagnée d'une hausse de la

pauvreté relative des enfants inférieure à un point de pourcentage, ce qui prouve une nouvelle fois la pertinence d'utiliser les deux mesures distinctes analysées dans le présent rapport.

L'impact potentiel de la récession économique sur les efforts visant à réduire les taux de pauvreté des enfants a également fait l'objet d'une enquête récente au Royaume-Uni, où en 2010, la *Child Poverty Act* (loi sur la pauvreté infantile) a défini des objectifs juridiquement contraignants en faveur de la réduction de la pauvreté des enfants. À l'horizon 2020, le taux de pauvreté relative des enfants doit être divisé par deux et atteindre 10 % maximum. (Le « taux de pauvreté absolue rapportée aux revenus » – soit le fait de dépendre d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian pour l'année de référence 2010 et uniquement actualisé en fonction de l'inflation – doit passer de 20 % à 5 %).

Mais lorsque la loi est entrée en vigueur, la crise économique avait déjà commencé à menacer les programmes de protection sociale. Ainsi, les allocations familiales sont gelées depuis trois ans – ce qui signifie que leur valeur va baisser en termes réels. Les crédits d'impôts pour enfants et d'autres programmes destinés à protéger les enfants les plus pauvres ont été réduits.

Comment ces changements sont-ils susceptibles d'influencer les efforts à long terme du Royaume-Uni pour faire baisser les taux de pauvreté des enfants ?

qu'une inclusion systématique dans un manifeste politique ; c'est la marque d'une société civilisée.

Suivi défaillant

Dans la pratique, il est impossible de tenir cet engagement sans suivre de près l'évolution de la vie des enfants. C'est le suivi qui rend possibles les politiques basées sur des données factuelles, la responsabilité politique, le plaidoyer éclairé et l'utilisation rentable de ressources publiques limitées. La disponibilité de données opportunes est donc en elle-même un indicateur de l'importance accordée à l'engagement de protéger les enfants.

Les deux premiers tableaux de classement (figures 1a et 1b) n'indiquent

pas seulement les pourcentages d'enfants subissant différentes formes de pauvreté. Ils sont également révélateurs d'un suivi défaillant. Dans les deux cas, les données présentées, bien qu'elles soient les dernières disponibles, sont pour la plupart issues d'enquêtes menées en 2009. Elles datent donc d'au moins deux ou trois ans*. Ce constat, qui serait navrant en période de boom économique, l'est d'autant plus que la situation actuelle est loin d'être bonne. Le fait que les données disponibles sur la vie des enfants ne reflètent pas encore l'impact de la récession économique illustre l'échec cuisant de nombreux pays de l'OCDE (cf. encadré 1 : Les enfants et la récession).

Le suivi défaillant cache le manque absolu de consensus politique ou

public solide sur la manière de définir et de mesurer la pauvreté des enfants. « *Le discours sur la pauvreté est très déroutant,* » déclare Jonathan Bradshaw, professeur de politique sociale à l'université de York et co-auteur des analyses statistiques sur lesquelles s'appuie le présent rapportⁱⁱ : « *Nous avons tendance à mélanger les notions et les mesures et à utiliser différents mots pour décrire une même chose et les mêmes mots pour décrire des choses différentes.* »ⁱⁱⁱ »

Bon nombre des questions et des confusions liées à l'évaluation de la pauvreté des enfants sont couvertes par les deux tableaux de classement qui ouvrent le présent rapport. Il peut donc s'avérer utile de résumer leurs principales différences.

Renversement de tendance

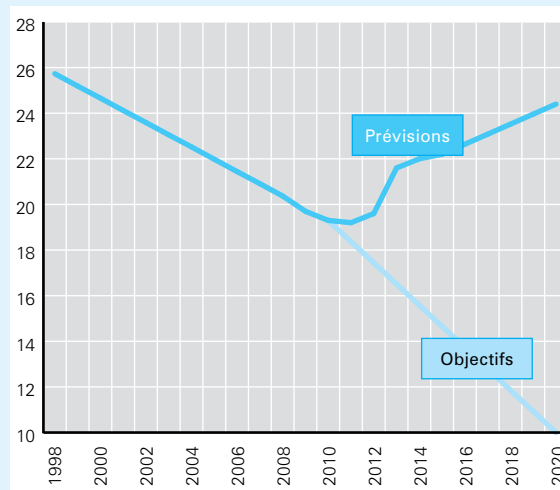
D'après un rapport de l'Institut des études fiscales (IFS)² datant d'octobre 2011, tout porte à croire que les progrès accomplis au cours des dernières années vont partir en fumée. Si le taux de pauvreté des enfants est actuellement perçu comme étant stable, il est prévu qu'il recommence à augmenter en 2013.

À plus long terme, on s'attend à ce que les niveaux de pauvreté « relative » et « absolue » des enfants atteignent respectivement 24 % et 23 % d'ici à 2020-2021, alors que les objectifs chiffrés étaient de 10 % et de 5 %, soit les niveaux de pauvreté relative des enfants d'il y a 20 ans.

L'IFS précise que ces prévisions sont « *toujours très incertaines* ». En effet, elles ne peuvent anticiper exactement l'impact des changements des systèmes fiscaux et de protection sociale en cours et les actions qui s'ensuivront. Il s'agit cependant des estimations indépendantes disponibles les plus pertinentes de « *la possible évolution de la pauvreté dans le cadre des politiques gouvernementales actuelles.* »

Depuis l'établissement de ces prévisions, l'engagement d'augmenter les crédits d'impôts pour enfants au-dessus du taux de l'inflation en 2012 et 2013 a été abandonné. D'après l'IFS, cette décision signifie, à elle seule, que 100 000 enfants supplémentaires sont susceptibles de basculer dans la pauvreté relative.

Taux de pauvreté relative des enfants au Royaume-Uni, 1998–2020



Source : Données de l'Institut d'études fiscales, Londres, octobre 2011. Le graphique indique le pourcentage d'enfants issus de ménages disposant de revenus inférieurs à 60 % du revenu médian équivalent avant la déduction des frais de logement. À titre illustratif, la courbe des objectifs suit une progression linéaire jusqu'en 2020.

¹ Central Statistics Office, Irlande, gouvernement d'Irlande, 2011.

² Brewer, M., J. Browne et R. Joyce (2011), *Child and Working-age Poverty from 2010 to 2020*, Institut d'études fiscales, Londres.

Indice de privation

La figure 1a, *Tableau de classement de la privation des enfants*, comporte un nouvel élément important relatif au suivi international de la pauvreté des enfants. Pour la première fois, les *statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie*, basées sur un échantillon de plus de 125 000 ménages dans 29 pays européens, comprennent une section consacrée à la vie des enfants âgés de 1 à 16 ans. En s'appuyant sur ces données, le Centre de recherche Innocenti a élaboré *l'indice de privation des enfants*, composé de 14 variables, sur lequel est basée la figure 1a.

Les 14 variables de l'indice présentent la capacité des ménages à se permettre :

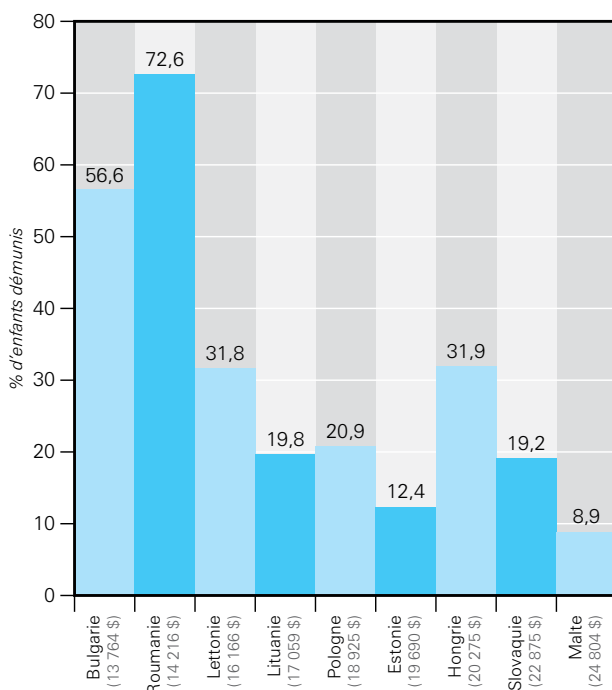
1. Trois repas par jour.
2. Au moins un repas avec viande, poulet ou poisson (ou équivalent végétarien) par jour.
3. Fruits et légumes frais tous les jours.
4. Livres appropriés à l'âge et au niveau de connaissances (à l'exclusion des livres scolaires).
5. Équipement de loisir extérieur (bicyclette, rollers, etc.).
6. Activité de loisir régulière (natation, instrument de musique, organisation pour la jeunesse, etc.).
7. Jeux d'intérieur (au moins un par enfant, dont des jouets éducatifs pour bébé, des cubes encastrables, des jeux de société, des jeux informatiques, etc.).
8. Ressources financières pour participer à des voyages et des manifestations scolaires.
9. Endroit calme avec assez d'espace et de lumière pour faire les devoirs.
10. Connexion Internet.
11. Quelques vêtements neufs (tous les vêtements ne sont pas d'occasion).
12. Deux paires de chaussures de la pointure appropriée (y compris une paire de chaussures toutes saisons).
13. Possibilité d'inviter parfois des amis à la maison pour partager un repas et jouer.
14. Possibilité de célébrer des occasions spéciales (anniversaire, fête et fête religieuse).

Dans l'ensemble, le tableau montre qu'environ 85 % des près de 85 millions d'enfants (âgés de 1 à 16 ans) vivant dans 29 pays européens ont accès à au moins 13 des 14 variables de l'indice de privation et ne sont par conséquent pas « démunis ».

La deuxième observation la plus frappante que suscite le classement est que les taux de privation les plus élevés sont détenus par certains des pays membres les plus pauvres et les plus récents de l'Union européenne. Ainsi, la Hongrie et la Lettonie comptent plus de 30 % de démunis, la Bulgarie plus de 50 % et la Roumanie plus de 70 %. Les taux de privation des enfants dans les pays d'Europe centrale et de l'Est fournissent donc un tableau bien sombre.

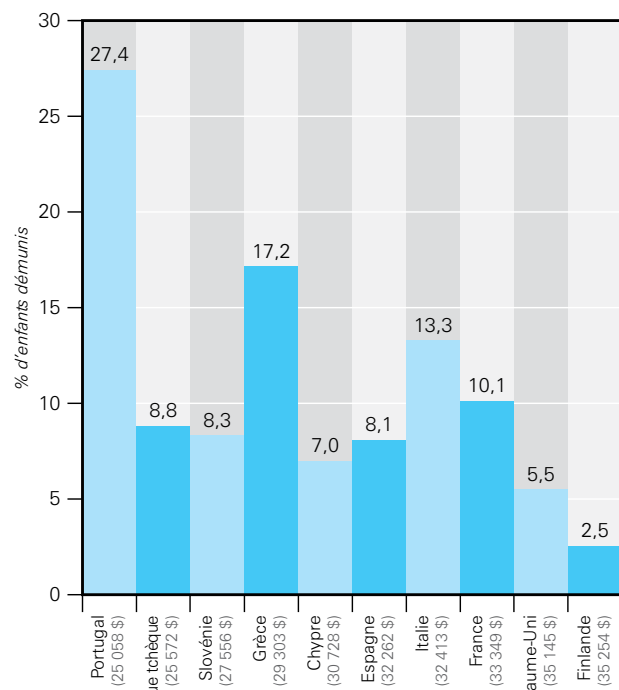
Quant aux 15 pays les plus riches, tous sauf la France et l'Italie, ont des taux de privation des enfants inférieurs à 10 %. Ils ne devraient cependant pas se réjouir d'atteindre un objectif si bas. Dans les nations les plus riches du monde, la proportion d'enfants manquant d'au moins deux de ces variables essentielles devrait être nulle ou quasi nulle. Pourtant, dans la pratique, seuls le Danemark, la

Figure 2a Pourcentage d'enfants démunis dans les pays dont le PIB par habitant se situe entre 13 000 \$ et 25 000 \$ (taux de change ajustés par rapport à la parité du pouvoir d'achat)



(PIB par habitant entre parenthèses)

Figure 2b Pourcentage d'enfants démunis dans les pays dont le PIB par habitant se situe entre 25 000 \$ et 36 000 \$ (taux de change ajustés par rapport à la parité du pouvoir d'achat)



(PIB par habitant entre parenthèses)

Finlande, l'Islande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède ont des taux de privation des enfants inférieurs à 3 %. En Allemagne, en Autriche et en Belgique, le taux grimpe à 8 % et plus.

Plus avec moins

Considéré dans son ensemble, le tableau de la privation des enfants semble ne présenter qu'une vision floue du niveau de revenu par habitant de chaque pays. Mais un examen plus approfondi révèle que certains pays obtiennent des résultats nettement supérieurs, ou nettement inférieurs, à ce que l'on pourrait attendre en raison de leur niveau de revenu. Par exemple, l'Estonie, la Hongrie et la Pologne ont des revenus par habitant plus ou moins semblables mais des taux de privation des enfants très divers (cf. figure 2a). Le revenu par habitant au Portugal et en République tchèque est d'environ 25 000 \$ mais le niveau de privation des enfants est trois fois plus élevé au Portugal (cf. figure 2b). L'Allemagne et la Belgique ont un revenu par habitant comparable à celui du Danemark et de la Suède mais des taux de privation des enfants supérieurs de presque trois et sept fois (cf. figure 2c).

Classement de la pauvreté relative des enfants

Le deuxième tableau de classement (cf. figure 1b) donne un aperçu très différent de la pauvreté des enfants dans les économies avancées.

Il inclut six pays de l'OCDE qui ne sont pas couverts par l'EU-SILC (Australie, Canada, États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande et Suisse) et s'appuie sur la définition de la pauvreté relative utilisée par l'OCDE, selon laquelle un enfant est considéré comme vivant dans une pauvreté relative si il ou elle grandit dans un ménage dont le revenu disponible, ajusté en fonction de la taille et la composition de la famille, est inférieur à 50 % du revenu médian disponible par ménage dans le pays concerné*. D'après cette définition, plus de 15 % des 200 millions d'enfants vivant dans les 35 pays inclus dans la figure 1b sont considérés vivant dans une pauvreté relative.

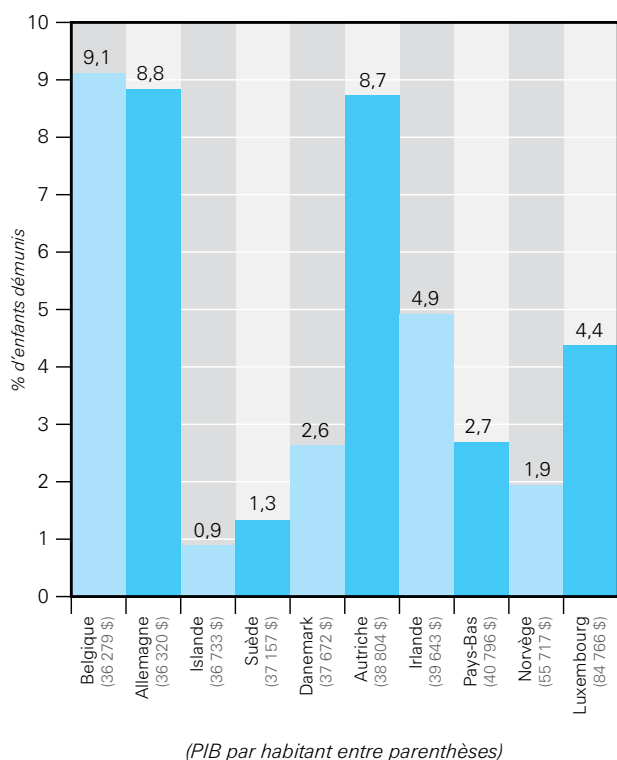
L'Islande, la Finlande, Chypre, les Pays-Bas et la Norvège arrivent en tête du classement, suivis de près par la Slovaquie et le Danemark. Dans tous ces pays, le taux de pauvreté relative des enfants est inférieur à 7 %. Dans huit

autres pays, dont deux des plus grands – l'Allemagne et la France – les taux oscillent entre 7 et 10 %. Un troisième groupe, comprenant l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, affiche des taux allant de 10 à 15 %. Six autres pays, dont deux très peuplés, l'Italie et l'Espagne, ont des taux variant de 15 à 20 %. Seuls deux pays dépassent la barre des 20 %, les États-Unis et la Roumanie.

Dans l'ensemble, le fossé entre les nations riches et celles qui le sont moins est bien moins évident. Ainsi, la Hongrie, la Slovaquie et l'Estonie présentent une proportion moins élevée d'enfants vivant dans une pauvreté relative que le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne et les États-Unis. Cela n'est manifestement pas dû au fait qu'une proportion plus réduite de leurs enfants vit dans la pauvreté absolue mais plutôt au fait que, dans ces anciennes économies planifiées, l'écart entre les revenus de la plupart des ménages les plus pauvres et le revenu médian à l'échelle nationale est moins important.

Enfin, il convient de noter que, malgré les mesures très différentes employées dans ces deux tableaux, sept pays apparaissent toujours parmi les dix premiers, à savoir, Chypre, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.

Figure 2c Pourcentage d'enfants démunis dans les pays dont le PIB par habitant se situe entre 36 000 \$ et 85 000 \$ (taux de change ajustés par rapport à la parité du pouvoir d'achat)



Note : Les données renvoient à des enfants âgés de 1 à 16 ans.

Sources : Calculs sur la privation des enfants basés sur les Indicateurs du développement mondial 2009 et calculs sur le PIB par habitant basés sur les Indicateurs du développement mondial 2011 (taux de change ajustés par rapport à la parité du pouvoir d'achat, en dollars internationaux actuels).

Controverse

Que faut-il penser de ces deux aperçus très différents de la pauvreté des enfants dans les nations les plus riches du monde ?

Tout d'abord, il est important de ne pas considérer les deux aperçus fournis par les figures 1a et 1b comme étant contradictoires et opposés. Tous deux sont corrects et peuvent éclairer utilement l'élaboration des politiques. Tous deux prouvent que certains pays prennent plus à cœur de protéger leurs enfants de la pauvreté que d'autres.

Ces deux mesures sont cependant profondément différentes sur le plan conceptuel.

* La plupart des pays de l'Union européenne établissent le seuil de pauvreté relative à 60 % du revenu médian national. Aux fins de comparaisons internationales, l'OCDE utilise un seuil de pauvreté relative fixé à 50 % du revenu médian ; cette option a été retenue dans le cadre du présent Bilan.

La différence fondamentale est que le tableau représentant la privation des enfants est basée sur une mesure fixe appliquée aux 29 pays étudiés ; le critère retenu (ne pas avoir accès à au moins deux des 14 variables d'une même liste) est exactement le même pour la Suède ou les États-Unis que pour la Bulgarie ou la Roumanie. Par conséquent, il fait inévitablement ressortir les différences entre les pays les plus riches et les plus pauvres. À l'inverse, le critère adopté pour mesurer la pauvreté relative des enfants varie en fonction du revenu médian de chaque pays ; il met donc l'accent sur le fossé entre les niveaux de vie moyens et les plus bas des enfants au sein de chaque pays.

C'est cette différence qui explique que dans la figure 1a les pays les plus pauvres ont généralement un taux de privation des enfants sensiblement plus élevé alors que dans la figure 1b certains affichent un taux de pauvreté de revenu relatif élevé et d'autres pas. C'est pour la même raison que les deux mesures reflètent de manière sensiblement distincte les changements économiques et politiques^{iv}. Par exemple, en période de croissance économique soutenue, la proportion des enfants d'un pays donné considérés comme « démunis » sera sans doute inversement proportionnelle à la hausse généralisée des revenus. En revanche, la proportion d'enfants affectés par la pauvreté *relative* en termes de revenu augmentera ou diminuera en fonction de la hausse ou de la baisse des revenus des ménages dont ils sont issus par rapport à la médiane du pays concerné. Pour citer un exemple bien connu, en Irlande, la croissance économique soutenue des années 1990 a plus que doublé le revenu médian du pays, mais la proportion des enfants vivant dans une pauvreté relative a également augmenté car les revenus des ménages inférieurs au seuil de pauvreté ont enregistré une hausse moins importante que le revenu médian national.

De tels exemples illustrent une question épineuse, au cœur de l'une des principales controverses entourant la mesure de la pauvreté des enfants.

Pauvreté « réelle »

Il est souvent avancé que la pauvreté relative n'est pas une « pauvreté réelle », celle-ci se définissant par le manque d'accès au minimum vital, comme pouvoir manger correctement, disposer de vêtements appropriés, d'une maison sans humidité, de toilettes intérieures, d'eau chaude et d'un lit où dormir. Certains affirment que lorsqu'on ignore ce minimum vital pour établir des seuils de pauvreté basés sur des notions statistiques, comme le revenu médian, on obtient des résultats qui ne sont pas parlants et qui, par conséquent, ne réussissent à convaincre ni les politiques ni l'opinion publique. Est-il juste d'affirmer que le taux de pauvreté des enfants augmente, par exemple, à un moment où les revenus des pauvres sont également en hausse ? Est-il réellement possible que les enfants pauvres soient plus nombreux au Royaume-Uni ou aux États-Unis qu'en Hongrie ou en Lituanie (comme le montre la figure 1b) ? Doit-on plutôt considérer ces résultats comme des illusions statistiques dues à une définition de la pauvreté des enfants basée non pas sur la pauvreté mais sur l'inégalité ?

Tels sont les arguments qui incitent de nombreuses personnes à rejeter la prise en compte du revenu relatif et à privilégier la mesure directe de la privation. L'enfant prend-il trois repas par jour ? A-t-il quelques livres à la maison ? Vit-il sous un toit qui ne fuit pas ? Ces critères ne sont-ils pas plus parlants et ne sont-ils pas plus susceptibles d'être compris et soutenus par l'opinion publique ?

L'évaluation directe de résultats tels que la privation présentent des avantages par rapport à la mesure indirecte ou basée sur des « intrants » comme le revenu du ménage (cf. encadré 2 : Le problème des revenus). Mais l'argument selon lequel la privation, contrairement au revenu relatif, mesure la « pauvreté réelle » repose sur l'idée intuitivement séduisante que la pauvreté doit être mesurée en termes absolus plutôt qu'en termes relatifs. De là, il n'y a qu'un pas à franchir pour soutenir que l'indice de privation présenté dans la figure 1a est

une mesure absolue alors que le revenu médian utilisé dans la figure 1b n'est qu'une « simple » mesure relative.

Il s'agit là d'une erreur car les deux mesures sont relatives.

L'indice de privation est basé sur le type de possessions, de services et de possibilités qu'il est courant de considérer comme normal pour un enfant grandissant dans un pays riche de nos jours. En d'autres termes, l'indice dépend du moment et du lieu. Par exemple, il y a vingt ans, la connexion Internet n'aurait pas été une des variables utilisées. Si l'on remonte encore plus loin dans le temps, prendre « au moins un repas avec viande, poulet ou poisson par jour » n'aurait pas été considéré comme normal. En fait, plus on adopte une vision historique, plus il devient évident que la pauvreté est une notion foncièrement relative. Tout seuil de pauvreté censé représenter un niveau de vie minimum acceptable dans le monde industrialisé actuel implique des normes plus élevées en matière d'alimentation, de vêtements, de logement, d'approvisionnement en eau, d'assainissement, de soins de santé, d'éducation, de transport et de loisirs que celles que connaissaient les ménages les plus nantis d'antan.

L'idée de définir la pauvreté des enfants en termes absolus ne résiste pas à l'analyse. À moins de soutenir que le seuil devrait être établi au niveau de revenu minimum nécessaire à la simple survie physique, l'existence d'un tel seuil de pauvreté absolue est inconcevable.

Le vrai débat ne porte donc pas sur le caractère absolu ou relatif des seuils de pauvreté mais sur la manière dont ils doivent être réévalués pour refléter les changements de niveaux de vie de la société dans son ensemble et sur la fréquence de ces réévaluations. S'il est décidé, par exemple, d'établir un seuil de pauvreté « absolu » à un niveau donné et de le réévaluer uniquement en fonction de l'inflation, cela signifie qu'un seuil de pauvreté relative est ancré à un moment arbitraire. Au fil des années et de la hausse des revenus, un tel seuil de pauvreté est susceptible de s'éloigner de plus en plus de la réalité de la société et de devenir de

Encadré 2 Le problème des revenus

Généralement, les taux de pauvreté relative des enfants se basent sur l'hypothèse que le revenu des ménages renseigne raisonnablement sur les ressources matérielles auxquelles l'enfant a accès. Cependant cette hypothèse se heurte à divers problèmes¹, dont voici quelques exemples :

- Il est possible que les données sur les revenus ne soient pas fiables, notamment si elles proviennent d'enquêtes ou si une proportion importante de la population active travaille à son propre compte ou a un emploi informel. Les sous-déclarations des revenus varient d'un pays à l'autre et sont généralement plus courantes au bas de l'échelle des revenus.
- La plupart des pays mesurent les revenus des ménages *avant* de déduire les frais de logement. Dans la pratique, la capacité d'une famille à satisfaire les besoins des enfants est plus susceptible de dépendre du revenu *après* déduction des frais de logement (qui peuvent varier considérablement au sein d'un pays ou entre pays).
- Le revenu ne reflète pas toujours le niveau réel de ressources disponible. La capacité et la sécurité économiques d'une famille, ainsi que son pouvoir d'achat, dépendent non seulement du revenu du ménage à un moment donné mais également de ses économies et de ses dettes, de la possession d'un logement et des valeurs immobilières, des revenus des années précédentes et des perspectives économiques, de l'aide que peuvent éventuellement fournir d'autres membres de la famille et peut-être de la valeur des biens produits au sein du foyer, comme la nourriture et les vêtements.
- Dans le cadre des comparaisons de la pauvreté des enfants dans différents pays, les mesures des revenus ne peuvent tenir compte du fait que certains services, comme les soins de santé et la garde des enfants, sont subventionnés ou gratuits dans certains pays mais pas dans d'autres. Ce facteur peut sensiblement faire varier le « revenu disponible des ménages ».
- De même, le fait que l'éducation, notamment l'éducation préscolaire, soit gratuite ou subventionnée peut affecter considérablement les revenus disponibles. Dans la plupart des économies avancées, l'enseignement primaire et secondaire est généralement gratuit. Mais l'éducation des plus petits est subventionnée à différents degrés selon les pays. Il en va de même pour l'enseignement post-secondaire ou supérieur, ce qui signifie que dans certains pays, les parents doivent tenter de mettre de côté des sommes importantes et ce, même quand leurs enfants sont encore jeunes. Ces deux facteurs affectent les revenus disponibles réels à différents degrés selon les pays.

- Les mesures des revenus ne peuvent pas refléter les fluctuations des revenus subies par de nombreux ménages (qui sont liées, par exemple, aux heures supplémentaires, aux primes, à la réduction du temps de travail, à la perte d'un emploi ou à la retraite).
- Calculer le taux de pauvreté en se basant sur les données relatives aux revenus des ménages nécessite une méthode permettant de convertir le revenu des ménages en revenus individuels équivalents (cf. encadré 3 : Les enfants ont-ils des revenus ?). Pour ce faire, une « échelle d'équivalence » est nécessaire. Cependant, ce type d'échelles n'est basé sur aucune compréhension scientifique des différents types de besoins de ménages de tailles différentes.
- Les mesures des revenus des ménages ne peuvent pas refléter le fait que certaines familles sont beaucoup plus compétentes que d'autres pour gérer leurs revenus ou identifier les dépenses prioritaires (par exemple, en faisant passer d'abord les besoins des enfants). Ainsi, l'enfant d'un ménage à revenu élevé ne sera pas comptabilisé comme pauvre, même si la plus grande partie des revenus est dépensée en drogues, jeux d'argent et alcool ; à l'inverse, un enfant issu d'un ménage à faible revenu sera comptabilisé comme pauvre, même si les parents font des sacrifices considérables pour garantir à l'enfant les mêmes avantages et possibilités que ses camarades.

Certains de ces problèmes, voire tous, s'allient pour semer le doute quant à la pertinence de l'utilisation des revenus des ménages pour mesurer les ressources réelles dont disposent les enfants. Ils permettent également d'expliquer pourquoi les enquêtes révèlent parfois que les mesures des dépenses des ménages ne correspondent pas aux mesures de leurs revenus. Par exemple, quel que soit le niveau des revenus d'un ménage, le niveau de vie matériel peut varier sensiblement selon que l'évaluation se base sur les revenus ou sur les dépenses². Dans la plupart des économies avancées, il est plus aisé de contrôler les revenus que les dépenses des ménages. Cependant, dans la plupart des cas, la mesure des dépenses serait un indicateur plus fiable du niveau des ressources dont disposent les ménages.

¹ Cf. par exemple, Fusco, A., A-C. Guio et E. Marlier (2010). « Income Poverty and Deprivation in European Countries », *Méthodologies et documents de travail méthodologiques d'Eurostat*, Commission européenne, Luxembourg.

² Bradshaw, J. et N. Finch (2003), « Overlaps in Dimensions of Poverty », *Journal of Social Policy*, 32 (4) : 513-525.

moins en moins utile. C'est ce qui s'est passé au cours des cinquante dernières années aux États-Unis (cf. encadré 10 : États-Unis : Établir un nouveau seuil).

L'option la plus évidente consiste à réévaluer les seuils de pauvreté nationaux en fonction de l'évolution des normes et des niveaux de vie de la société. Mais quelle fréquence et quelle méthode doivent être choisies ? Les seuils doivent-ils être réévalués de façon irrégulière et ad hoc, en fonction des pressions politiques et des influences concurrentes de différents groupes d'intérêt ? Doivent-ils au contraire être réévalués de façon régulière et systématique afin de préserver leurs liens avec les niveaux de vie contemporains ? Dans ce cas, l'option consistant à établir un seuil de pauvreté à un pourcentage du revenu médian de chaque pays et à le réévaluer chaque année peut finalement faire figure de favorite.

C'est la raison pour laquelle le seuil de pauvreté des enfants basé sur un pourcentage du revenu médian des ménages continue d'être privilégié par

le Centre Innocenti (et la série des *Bilans*), ainsi que par l'Union européenne et l'OCDE.

Pourquoi est-il donc nécessaire de compliquer la situation en ajoutant une deuxième mesure ? Pourquoi introduire l'indice de privation des enfants ?

Faiblesse relative

La réponse tient au fait que, malgré tous ses avantages, la mesure du revenu relatif présente deux grandes faiblesses.

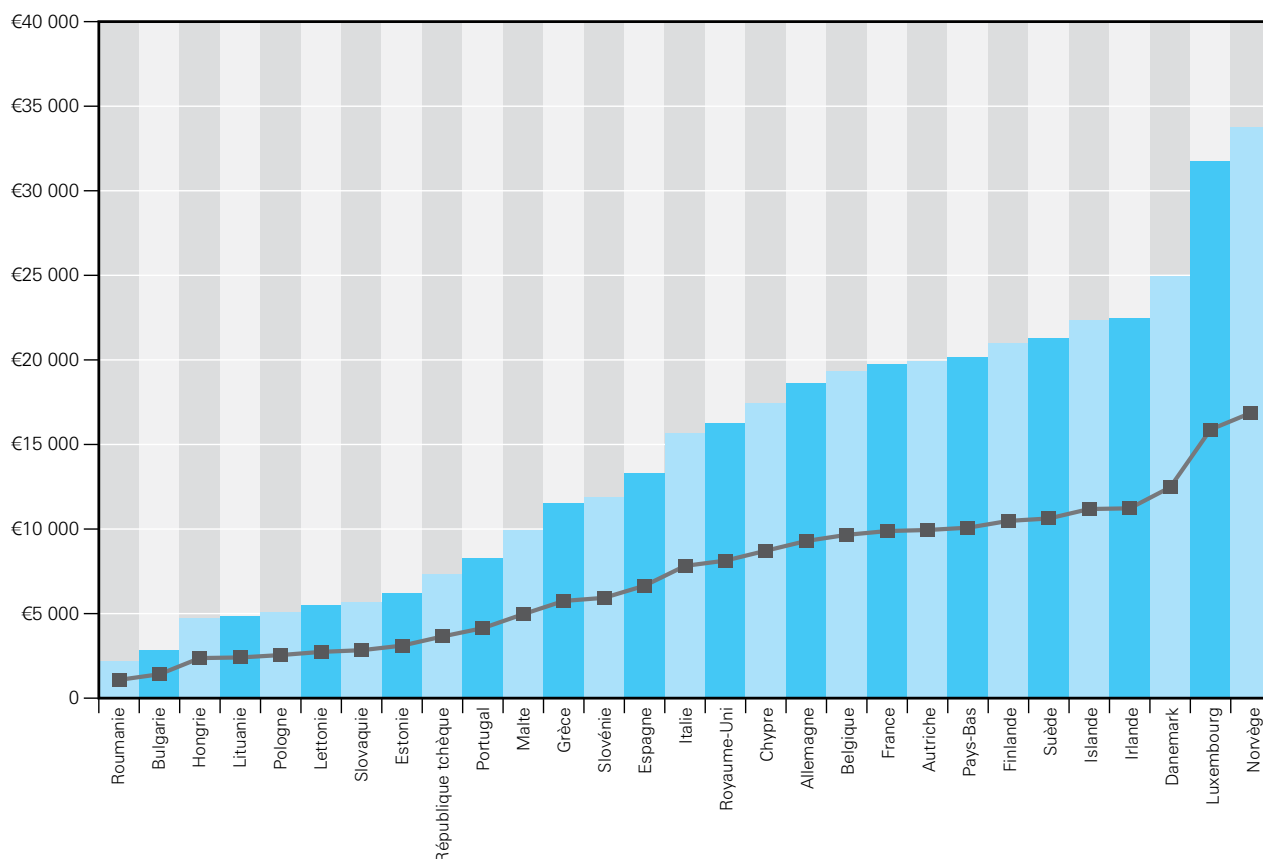
Tout d'abord, même les partisans du principe de mesure de la pauvreté des enfants en termes relatifs reconnaissent que le revenu des ménages peut ne pas toujours s'avérer une estimation fiable des ressources réelles dont disposent les enfants (cf. encadré 2 : Le problème des revenus). Il s'agit dans le meilleur des cas d'une mesure indirecte, qui laisse ouverte la possibilité que les enfants soient démunis dans des ménages qui ne sont pas pauvres en termes de revenus et qu'ils ne soient pas démunis dans des ménages qui

disposent de faibles revenus.

Deuxièmement, lorsqu'on compare les taux de pauvreté relative des enfants de différents pays, un seuil de pauvreté établi à un pourcentage du revenu médian n'est efficace que si les pays étudiés présentent des niveaux de revenus et de coûts de vie semblables. Autrement, la « pauvreté relative » en est amenée à recouvrir des niveaux de vie très divers dans différents pays : en Bulgarie, un ménage dont le revenu est équivalent à 50 % du revenu médian a un revenu réel annuel de 1 400 €, tandis qu'en Norvège, un ménage dans la même situation dispose d'un revenu réel annuel de 17 000 €.

D'aucuns pourraient soutenir que cette différence ne revêt aucune importance et que la pauvreté relative signifie « relative à la société particulière où l'individu vit » et non pas aux normes d'autres pays. Mais cet argument n'a vraiment du sens que dans les pays les plus riches de l'OCDE, où disposer d'un revenu inférieur à 50 % du revenu médian est révélateur d'un problème, à

Figure 3 Seuils de pauvreté et revenus médians dans les pays européens



Note : Les chiffres relatifs au revenu pour les pays non membres de l'Eurozone sont convertis en utilisant le taux de change correspondant à la parité du pouvoir d'achat.

Source : Statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie 2009 et Eurostat.

savoir l'impression d'être si éloigné des normes de la société où l'on vit que l'on risque de basculer dans l'exclusion sociale (cf. encadré 8 : L'opinion publique). Vivre avec 50 % du revenu médian dans les pays les plus pauvres, comme la Bulgarie ou la Roumanie, peut ne pas être synonyme du même écart ni impliquer le même degré d'exclusion sociale qu'au Danemark ou en Norvège. Cela étant, il convient également de noter que lorsque les niveaux de revenus sont très faibles, même les petits écarts peuvent entraîner une différence sensible au niveau des possibilités et des conditions de vie.

Depuis l'élargissement de l'Union européenne à 25 pays en 2004 puis à 27 pays en 2007, le problème de la « signification de la médiane » est devenu de plus en plus pressant. Les

comparaisons transnationales au sein de l'Union européenne doivent désormais englober un ensemble de pays dont le revenu annuel par habitant s'étend de moins de 14 000 \$ à plus de 85 000 \$. Un seuil de pauvreté de revenu relatif fixé à 50 % du revenu médian aura inmanquablement le plus grand mal à refléter cette nouvelle diversité.

La figure 3 illustre le problème. Elle indique, par exemple, que les 10 pays les plus riches ont des *seuils de pauvreté* plus élevés que les *revenus médians* des 10 pays les plus pauvres. Cela signifie que les enfants vivant en-dessous du seuil de pauvreté relative en France ou en Allemagne ont sans doute un niveau de vie réel plus enviable que ceux vivant au niveau du revenu médian en Pologne ou au Portugal^v. Pour prendre un autre exemple, un enfant vivant au niveau du

seuil de pauvreté relative aux Pays-Bas dispose d'un revenu deux fois supérieur à celui d'un enfant vivant au niveau du revenu médian d'un pays comme la Hongrie (cf. figure 3) .

Enfin, certains craignent que la comparaison des taux de pauvreté relative des enfants basée sur les revenus des ménages ne puisse tenir compte des différences sensibles entre les pays en matière de coût de la vie, et notamment des coûts des biens et des services essentiels, dont la santé et la garde d'enfants. Prenons l'exemple d'un pays A, où de tels services sont gratuits ou fortement subventionnés, et d'un pays B, où ils doivent être payés aux taux du marché : il est probable qu'un même revenu de 30 000 \$ apportera un niveau de vie très différent dans l'un et dans l'autre.

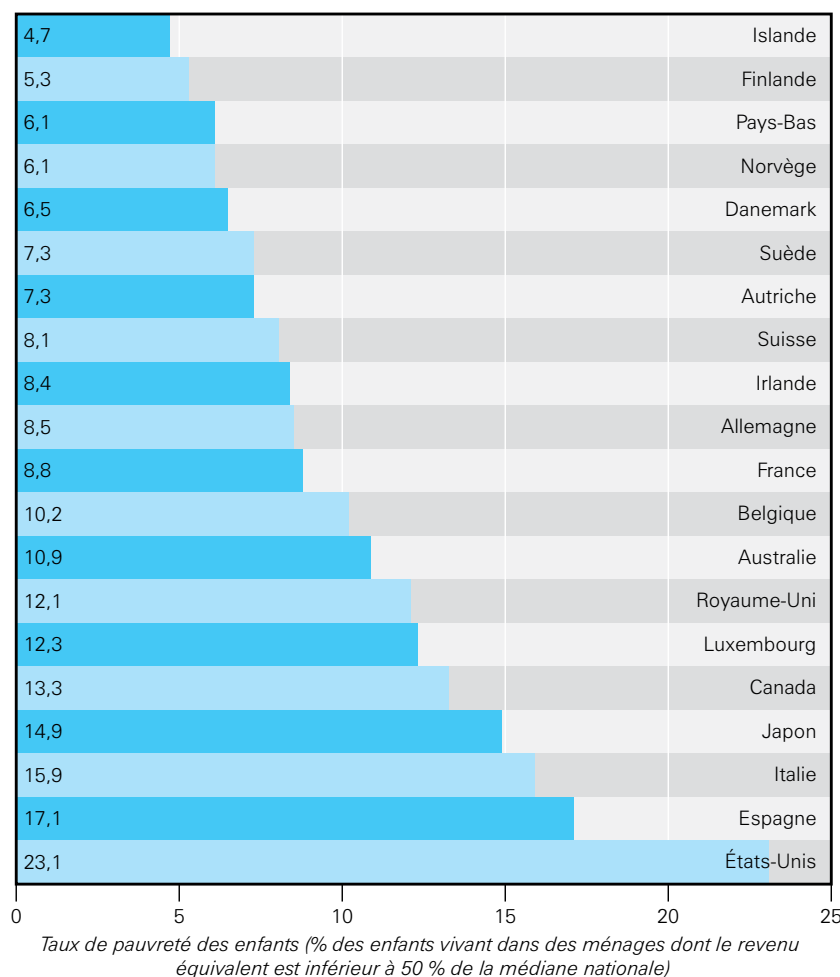
En résumé, un seuil de pauvreté relative établi à 50 % du revenu médian est une tentative de définir un concept de la pauvreté, qui en principe fait l'unanimité, et d'après lequel les pauvres sont ceux qui n'ont pas accès aux possessions, aux équipements, aux activités et aux possibilités qui sont considérés comme normaux par la plupart des citoyens du pays dans lequel ils vivent (cf. encadrés 6, 8 et 9). Mais lorsqu'on a recours à ce critère pour établir des comparaisons entre plusieurs pays, il est sans doute préférable de limiter la comparaison aux pays généralement plus riches, où disposer d'un revenu inférieur à 50 % de la médiane entraîne le même niveau de risque d'exclusion sociale. Ainsi, dans la figure 4, la comparaison des taux de pauvreté relative des enfants est limitée aux 20 pays de l'OCDE dont le revenu annuel par habitant est supérieur à 31 000 \$.

La privation, une mesure difficile à établir

Ces considérations ont eu pour effet d'accroître les pressions pour que la mesure du revenu relatif soit remplacée par une mesure plus directe de la pauvreté des enfants.

Des mesures directes des privations des enfants à l'échelle nationale sont parfois disponibles au sein des pays

Figure 4 Tableau de comparaison de la pauvreté relative des enfants dans certains pays de l'OCDE



Note : Les données renvoient à des enfants âgés de 0 à 17 ans.

Sources : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, PMS 2009 et PSID 2007. Les résultats pour le Japon sont issus du Bureau du cabinet, Bureau pour l'égalité des sexes (2011).

économiquement avancés, dont l'Allemagne, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède^{vi}. À l'échelle internationale, l'indice de privation des enfants présenté dans la figure 1a est la première tentative de répondre à ce besoin. Comme nous l'avons déjà signalé, il est le résultat de la décision de l'Union européenne d'inclure une section spécialement destinée à la vie des enfants dans les statistiques EU-SILC (cf. encadré 7 : Union européenne : vision à l'horizon 2020).

Au premier abord, cette solution semble assez facile à mettre en œuvre : il s'agit d'établir la liste des variables dont la plupart des gens pensent qu'un enfant a besoin et de réaliser une enquête pour découvrir quelle proportion de la population enfantine est privée de chacune de ces variables dans chaque pays.

Mais dans la pratique, cette solution pose elle aussi des problèmes.

En premier lieu, les statistiques sur les privations basées sur des enquêtes peuvent manquer de fiabilité. En effet, les variables dont les enfants sont supposés avoir besoin varient certainement en fonction des revenus et des aspirations de chacun. Lorsqu'on soumet à une personne une liste de variables qui correspond à ce que son unité familiale possède, il est probable qu'elle estimera que la plupart sont « nécessaires ». En revanche, si une liste comprend des variables qui ne sont pas abordables, le nombre de cases « nécessaires » cochées sera sans doute moindre. Il a souvent été observé que les variables jugées normales augmentent proportionnellement aux revenus et diminuent proportionnellement à la pauvreté persistante. Il est aisé de comprendre en quoi cette tendance peut affecter les résultats des enquêtes sur les privations des enfants. Les parents des ménages pauvres peuvent décider que certaines variables ne sont pas nécessaires parce qu'ils ont honte ou sont gênés d'admettre qu'ils ne sont pas en mesure de les fournir à leurs enfants^{vii}. Les conclusions des enquêtes publiées peuvent sembler objectives mais

derrière toute statistique sur les privations des enfants se cache un parent déclarant s'il peut permettre à son enfant de « participer à des voyages et des manifestations scolaires », « d'inviter parfois des amis à la maison pour partager un repas et jouer » ou mettre à sa disposition un « endroit calme avec assez d'espace et de lumière pour faire les devoirs ».

Vient ensuite le problème du choix des variables qui doivent être incluses dans l'indice de privation et de l'importance qui doit être accordée à chacune d'entre elles. Comment avoir la certitude que la liste reflète une norme de niveau de vie minimum acceptable dans un ensemble

de pays donné et à un moment donné ? Qui établit la liste ? Les variables doivent-elles être choisies par des experts ? Doivent-elles plutôt faire l'objet de sondages d'opinion afin de déterminer quelles sont celles que l'ensemble de la population considère comme nécessaires ? Doivent-elles être sélectionnées (et pondérées) à l'issue d'une enquête sur le pourcentage de la population qui y a déjà accès ? L'absence de « pondération » des variables individuelles ne répond pas à une approche neutre – elle découle de l'idée que toutes les variables de la liste ont la même importance, qui plus est, dans tous les pays objets de l'étude.

Figure 5 Taux de pauvreté des enfants en fonction de différents seuils de pauvreté

Pays	Seuil de pauvreté à 50 %	Seuil de pauvreté à 40 %	Seuil de pauvreté à 60 %
Islande	4,7	1,9	10,1
Finlande	5,3	1,5	11,9
Chypre	6,1	1,8	12,1
Pays-Bas	6,1	2,9	15,4
Norvège	6,1	3,1	11,3
Slovénie	6,3	2,9	11,1
Danemark	6,5	3,6	11,4
Suède	7,3	3,7	12,7
Autriche	7,3	3,2	13,6
République tchèque	7,4	3,8	13,0
Suisse	8,1	3,2	17,9
Irlande	8,4	3,5	18,9
Allemagne	8,5	4,6	14,9
France	8,8	3,7	16,8
Malte	8,9	2,9	20,3
Belgique	10,2	4,1	16,6
Hongrie	10,3	3,0	20,6
Australie	10,9	4,3	17,6
Slovaquie	11,2	6,6	17,0
Nouvelle-Zélande	11,7		19,4
Estonie	11,9	6,1	20,6
Royaume-Uni	12,1	5,6	20,8
Luxembourg	12,3	4,2	22,4
Canada	13,3	7,3	21,9
Pologne	14,5	7,5	22,9
Portugal	14,7	9,6	22,7
Japon	14,9	9,6	20,5
Lituanie	15,4	8,8	24,3
Italie	15,9	9,7	24,2
Grèce	16,0	8,1	23,5
Espagne	17,1	11,5	23,6
Bulgarie	17,8	12,2	24,4
Lettonie	18,8	12,8	25,0
États-Unis	23,1	16,6	31,1
Roumanie	25,5	17,8	32,3

Note : Dans les trois dernières colonnes, les nuances de bleu indiquent si les pays se trouvent dans le premier tiers du classement (bleu clair), le deuxième (bleu moyen) ou le dernier tiers (bleu foncé).

Sources : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, PMS 2009 et PSDI 2007. Les données pour la Nouvelle-Zélande sont issues de Perry (2011) et datent de 2010. Les résultats pour le Japon sont issus du Bureau du cabinet, Bureau pour l'égalité des sexes (2011).

En outre, les besoins divers des différentes tranches d'âge posent un autre problème. La possession d'un ordinateur personnel, par exemple, a d'abord été incluse dans la liste des variables nécessaires proposée par l'Union européenne, mais a ensuite été abandonnée car il s'est avéré que seuls 30 % de la population jugeaient qu'il était « nécessaire » ou « absolument nécessaire » d'avoir un ordinateur^{viii}. Si le sondage avait été réalisé auprès de jeunes, et non pas de la population dans son ensemble, il est probable qu'une proportion bien plus élevée de personnes aurait considéré qu'il est nécessaire d'avoir un ordinateur.

Choix d'un seuil

Enfin, il convient de signaler, dans le cadre de ce résumé des points forts et des faiblesses des différentes mesures utilisées dans les deux tableaux de classement de la pauvreté des enfants, que certains problèmes sont communs aux deux mesures.

Premièrement, il est nécessaire de définir comment le seuil va être établi et à quel niveau tant dans le cadre de la mesure des privations des enfants que de la mesure du revenu relatif.

Par exemple, dans le cas de la pauvreté de revenu relatif, le seuil doit-il être fixé à 60 % du revenu médian des ménages (à l'instar de l'Union

européenne) ou à 50 % (comme c'est le cas des pays de l'OCDE aux fins de comparaison internationale) ? Il est rassurant de constater dans la figure 5 que le classement de la pauvreté relative des enfants varie très peu lorsqu'on établit le seuil à différents pourcentages du revenu médian. (Il faut également tenir compte du fait que dans la pratique, les conditions de vie juste en-dessous et juste au-dessus du seuil de pauvreté, quel qu'il soit, sont sans doute très semblables).

En ce qui concerne la mesure des privations, le seuil doit-il être fixé à « au moins deux », à « au moins trois » ou à « au moins quatre » des 14 variables de l'indice de privation ? Le tableau de classement des privations des enfants du présent rapport (cf. figure 1a), est basé sur « au moins deux » privations. Mais cette décision est essentiellement opportuniste : établir le seuil à « au moins une » privation aurait eu pour effet, d'une part, de mettre en avant de façon arbitraire une seule variable de la liste et, d'autre part, d'aboutir à des taux de privation des enfants extrêmement élevés dans les pays les plus pauvres de l'UE. Par ailleurs, établir le seuil à « au moins trois » privations aurait abouti à des taux de privation extrêmement bas dans les pays les plus riches.

Deuxièmement, la mesure des privations et le tableau de classement du revenu relatif indiquent la proportion d'enfants qui, dans chaque pays, vivent en-dessous des seuils sélectionnés mais ils ne précisent pas à quelle distance du seuil ils se trouvent.

En ce qui concerne la mesure des privations, il est possible de déterminer partiellement « à quelle distance » du seuil se trouvent les enfants en établissant un seuil plus bas dans le cadre de l'indice de privation des enfants. Ainsi, la figure 6 indique la proportion d'enfants de chaque pays privés de plus de 2, 3, 4 ou 5 des 14 variables.

Quant à la mesure de la pauvreté relative des enfants, il est possible de connaître approximativement *jusqu'où* la société tolère que les enfants chutent par rapport au seuil de pauvreté, grâce à la figure 7, qui compare la profondeur

Figure 6 Proportion d'enfants de chaque pays privés de plus de 2, 3, 4 ou 5 des variables de l'indice de privation

Pays	2+	3+	4+	5+
29 pays européens	13,3	9,8	7,4	5,8
Allemagne	8,8	6,2	3,9	2,8
Autriche	8,7	5,3	3,7	2,4
Belgique	9,1	6,6	4,7	3,1
Bulgarie	56,6	49,2	41,1	36,3
Chypre	7,0	5,0	3,8	2,1
Danemark	2,6	1,5	1,2	0,7
Espagne	8,1	5,3	3,2	2,1
Estonie	12,4	7,7	4,5	3,3
Finlande	2,5	0,6	0,2	0,0
France	10,1	6,5	3,9	2,6
Grèce	17,2	11,7	8,4	6,1
Hongrie	31,9	25,1	20,6	16,7
Irlande	4,9	2,5	1,4	0,6
Islande	0,9	0,3	0,0	0,0
Italie	13,3	10,3	8,3	6,2
Lettonie	31,8	25,2	20,7	15,9
Lituanie	19,8	13,8	11,6	10,4
Luxembourg	4,4	3,1	1,7	1,3
Malte	8,9	5,4	3,5	2,5
Norvège	1,9	0,7	0,3	0,1
Pays-Bas	2,7	1,2	0,6	0,4
Pologne	20,9	15,3	10,8	8,5
Portugal	27,4	23,0	17,8	13,8
République tchèque	8,8	6,1	4,7	3,1
Roumanie	72,6	62,0	53,8	46,8
Royaume-Uni	5,5	2,8	1,7	1,3
Slovaquie	19,2	15,2	12,1	10,3
Slovénie	8,3	4,4	2,6	1,5
Suède	1,3	0,7	0,4	0,0

Note : Les données renvoient à des enfants âgés de 1 à 16 ans.

Source : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009.

des écarts de pauvreté dans 35 pays – à savoir, la distance entre le revenu médian des ménages situés en-dessous du seuil de pauvreté et le seuil lui-même. Nous évaluerons les résultats de cette figure sous la rubrique *Évaluation de la performance gouvernementale* (cf. p.19).

Chevauchements

Compte tenu des points forts et des faiblesses de ces deux manières très différentes de mesurer et de comparer la pauvreté des enfants, il est tentant de vouloir les combiner de manière à établir une mesure générale unique, qui rassemblerait leurs points forts tout en évitant leurs faiblesses. Par exemple, il a été suggéré d'élaborer une mesure unique de la pauvreté des enfants, en vertu de laquelle seuls ceux qui répondent aux deux définitions – à savoir, ceux qui sont privés d'au moins deux variables de l'indice de privation et qui sont issus de ménages dont les revenus sont inférieurs à 50 % de la médiane nationale seraient comptabilisés comme pauvres. Mais cette solution ne tient pas compte de l'incompatibilité sous-jacente de ces deux mesures – la mesure des privations est basée sur une définition qui est la même dans tous les pays, tandis que la mesure de la pauvreté de revenu relatif repose sur une définition qui varie d'un pays à l'autre. Pour rendre les deux mesures conceptuellement compatibles, il faudrait ajuster l'indice de privation de sorte que la liste des variables basée sur cet indice et le seuil choisi reflètent un niveau de vie considéré comme normal ou nécessaire *dans chaque pays*. Pour cela, il faudrait réaliser des enquêtes permettant d'établir quelle proportion de la population considère quelles variables comme « nécessaires » (pondération consensuelle) ou en pondérant chaque variable en fonction de la proportion de ménages de chaque pays qui possède déjà ou a accès à chaque variable (pondération prédominante). Cette démarche poserait cependant plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait tout en renonçant à la simplicité et à l'attrait intuitif de l'indice de privation.

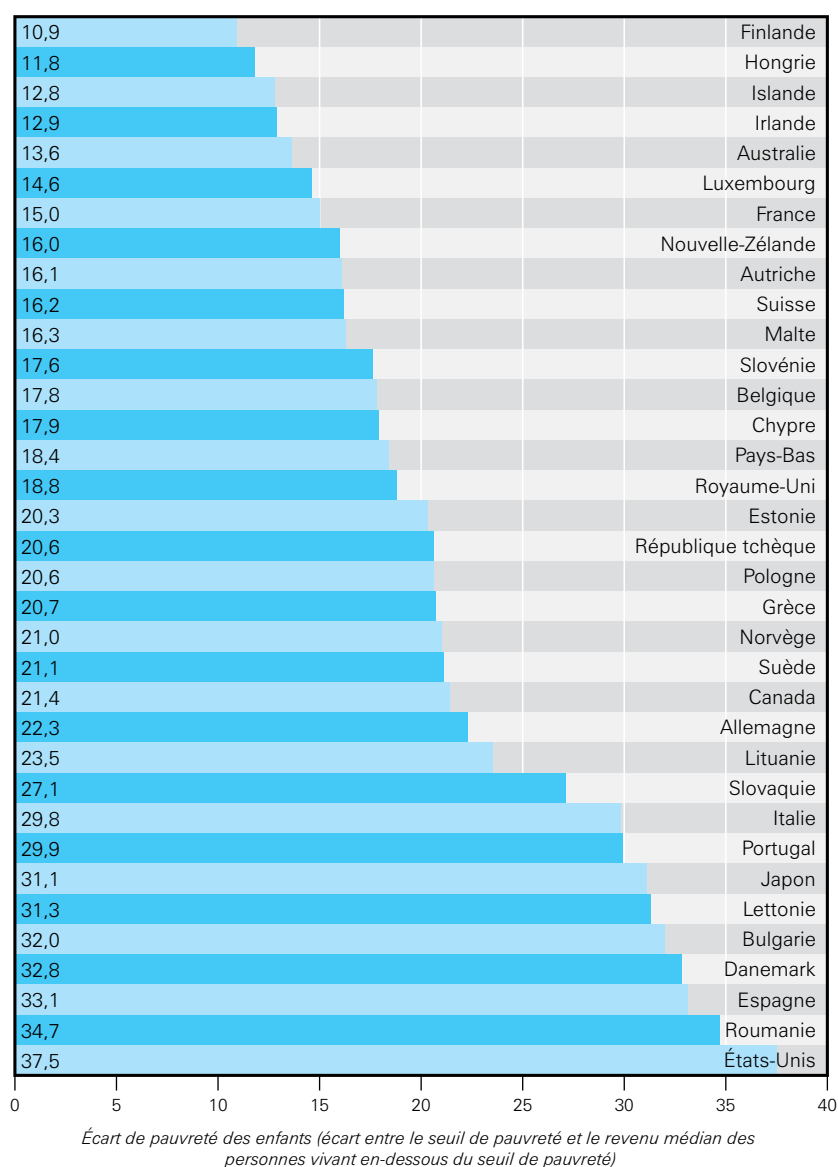
Lorsqu'elles sont utilisées à des fins de comparaisons internationales, les deux

mesures sont donc conceptuellement distinctes et devraient le rester dans la pratique. Le taux de privation des enfants et le taux de pauvreté relative des enfants sont utiles aux décideurs politiques, aux spécialistes des sciences sociales, aux journalistes et aux défenseurs du bien-être des enfants. Les associer au sein d'une même mesure reviendrait à mélanger l'eau avec l'huile : l'ensemble serait moins utile que la somme de ses deux parties.

En revanche, *au sein* de chaque pays, il peut s'avérer utile d'associer les deux

mesures en se concentrant sur leurs chevauchements – c'est-à-dire, chercher à savoir quel pourcentage des enfants d'une nation sont à la fois démunis et subissent une pauvreté de revenu relatif. Cette approche, actuellement employée en Autriche, en Irlande et au Royaume-Uni, par exemple, permet d'atténuer certaines des préoccupations liées à la mesure de la pauvreté basée sur les revenus des ménages. Comme l'écrivent les professeurs Brian Nolan et Christopher Whelan, qui ont contribué à l'élaboration de la mesure officielle de la pauvreté en Irlande :

Figure 7 Écart de pauvreté



Notes : L'écart de pauvreté est la distance entre le seuil de pauvreté et le revenu médian des personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté (exprimée en pourcentage du seuil de pauvreté). Les calculs sont basés sur un seuil de pauvreté situé à 50 % du revenu médian national. Les pays sont classés par ordre croissant d'écart de pauvreté des enfants.

Sources : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, PMS 2009 et PSID 2007. Les données pour la Nouvelle-Zélande sont issues de Perry (2011) et datent de 2010. Les résultats pour le Japon sont issus du Bureau du cabinet, Bureau pour l'égalité des sexes (2011).

« Lorsqu'on dispose de deux types d'information importants sur le ménage – le revenu et les privations – qui ont chacun des limites sur les plans conceptuel et de la mesure, on peut les intégrer au processus de mesure pour tenter d'accroître la fiabilité de l'identification des pauvres^{ix}. »

Dans la pratique, le revenu des ménages continue d'être un facteur essentiel pour déterminer si les besoins des enfants sont correctement satisfaits ou pas. Mais ce n'est pas le seul. Les dépenses publiques peuvent également aider les parents à couvrir les besoins de leurs enfants. C'est pourquoi la baisse des revenus des ménages n'est pas nécessairement synonyme d'aggravation des niveaux de privation des enfants. Les gouvernements qui parviennent le mieux à les protéger de la pauvreté sont généralement ceux qui s'efforcent de réduire le nombre de ménages à faible revenu et qui contribuent à fournir aux enfants issus de ces ménages les biens, les services et les possibilités essentiels. Cette stratégie permet d'assurer un certain niveau de protection aux enfants, y compris en temps de crise économique. Elle illustre également l'utilité d'avoir recours à la fois à la mesure du revenu relatif et à la mesure directe du dénuement dans une démarche visant à surveiller et à atténuer l'impact des forces économiques sur la vie des enfants.

Comment procéder ?

Comment, donc, mesurer, suivre et comparer la pauvreté des enfants au mieux ?

Certains Bilans précédents ont proposé quelques principes fondamentaux de suivi transnational de la pauvreté des enfants. Nous les résumons et les mettons à jour ci-dessous.

1. Continuer de surveiller la pauvreté relative des enfants en se basant sur les revenus médians nationaux

Le revenu médian est « un indicateur fort de ce que la société contemporaine considère comme normal^x ». Il doit donc continuer à servir de base à l'identification des personnes courant un risque d'exclusion sociale (cf. encadrés 4 et 6).

La plupart des pays disposent de données sur les revenus, qui peuvent servir à

surveiller leur évolution au fil du temps et à établir des comparaisons internationales. Le suivi des revenus les plus bas et des revenus médians révèle comment les avantages du progrès économique et les problèmes liés à la récession économique sont répartis. Il ne s'agit pas d'une mesure de l'inégalité générale au sein de la société mais d'une mesure de la manière dont les plus pauvres se débrouillent par rapport à ceux qui sont dans la moyenne.

L'argument selon lequel l'utilisation de cette mesure de la pauvreté relative peut

induire l'opinion publique en erreur car il est indissociable de l'idée de la « pauvreté absolue », est une source d'inquiétude réelle. Mais ce problème relève moins du concept que de la communication. Il peut et doit être résolu en n'utilisant l'expression « pauvreté relative des enfants » que quand la situation s'y prête. Déclarer que les « niveaux de pauvreté des enfants » sont plus élevés aux États-Unis qu'en République tchèque peut être source de malentendus et de rejet dans l'opinion publique. En revanche, déclarer que les « niveaux de pauvreté

Encadré 3 Les enfants ont-ils des revenus ?

La plupart des seuils de pauvreté sont basés sur les revenus des ménages. Mais pour connaître le nombre d'individus vivant en-dessous du seuil de pauvreté, les revenus des ménages doivent être convertis en revenus individuels équivalents (y compris les « revenus » pour les enfants).

À cet égard, il n'est pas possible de diviser simplement le revenu du ménage par le nombre de ses membres. En effet, si le vieil adage « on peut vivre à deux aussi chichement que tout seul » ne s'avère pas toujours vrai, la somme nécessaire au maintien d'un niveau de vie donné n'augmente pas proportionnellement au nombre de personnes composant le ménage. Le coût du chauffage, de la télévision ou de la connexion Internet, par exemple, n'est pas multiplié par deux si le ménage compte quatre personnes au lieu de deux. Les familles plus nombreuses peuvent bénéficier d'importantes économies d'échelle semblables, dont l'achat de nourriture ou de produits de nettoyage en grande quantité.

Il n'y a malheureusement aucun moyen scientifique de convertir le revenu d'un ménage en revenus individuels. Par conséquent, il faut recourir à des méthodes grossières, dont la plus courante est « l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée », selon laquelle le premier adulte au sein d'un ménage est compté pour 1,0, le deuxième pour 0,5 et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3. Le total devient ainsi le nombre des « individus équivalents » par lesquels il faut diviser le revenu du ménage. Par exemple, un ménage comprenant deux adultes, un jeune de 15 ans et un enfant d'âge préscolaire et disposant d'un revenu de 46 000 \$ sera comptabilisé comme l'équivalent de 2,3 individus et ses revenus individuels « équivalents » seront de 20 000 \$. Ce chiffre est utilisé pour établir le revenu médian du pays dans son ensemble (le niveau exact séparant les deux moitiés de la population, celle qui a plus et celle qui a moins – cf. encadré 4 : La médiane, vecteur d'un message). Le seuil de pauvreté relative est alors fixé à un pourcentage donné de cette médiane. Dans l'Union européenne, le seuil est établi à 60 % du revenu médian équivalent.

Le nombre d'enfants estimé vivant dans la pauvreté est alors calculé comme le nombre d'enfants vivant dans des ménages dont le revenu équivalent est inférieur à ce seuil.

relative des enfants » sont plus élevés ne suscite aucun malentendu ; il n'y a rien de trompeur ni d'incongru à affirmer que, comparée à la société tchèque, la société américaine accepte qu'une proportion plus importante de ses enfants vive très en-dessous du niveau de vie normal.

Lorsqu'elle est présentée comme ce qu'elle est – une mesure approximative, non pas de la pauvreté absolue, mais de la situation des personnes si éloignées du niveau de vie normal dans leur société qu'elles n'ont pas accès aux avantages et aux possibilités que la majorité de la population trouve naturel d'avoir – l'idée de la pauvreté relative des enfants prend *tout* son sens.

2. Mesurer directement les privations

La pauvreté des enfants doit également être observée en mesurant directement

les privations. La proportion d'enfants n'ayant pas accès à un régime alimentaire adéquat, à un espace calme où faire les devoirs, aux livres appropriés ou à une connexion Internet est le type de mesure qui permet de comparer les niveaux de vie réels entre différents pays. Elle est immédiatement intelligible par un large public et offre une meilleure compréhension de la pauvreté des enfants. Ce faisant, elle permet de définir et de défendre l'utilisation simultanée du taux de pauvreté relative des enfants^{xi}.

Le volet spécial sur les privations des enfants, testé de façon ponctuelle dans le cadre de la dernière édition de l'EU-SILC, doit par conséquent devenir un élément régulier et permanent des prochaines enquêtes.

3. Mesurer l'ampleur et la durée

Comme nous l'avons déjà signalé, il

importe également de mesurer *jusqu'ou* la société laisse l'écart se creuser vis-à-vis du seuil de pauvreté. À cet égard, le revenu médian des personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté, en tant que pourcentage du seuil de pauvreté lui-même, s'avère une mesure utile. La figure 7 présente ce calcul appliqué à 35 économies avancées sous la forme d'un tableau de classement de « l'écart de pauvreté ».

Dans l'idéal, le suivi de la pauvreté des enfants doit inclure des composantes telles que la date de survenue et la durée, ainsi que l'ampleur et la profondeur. Plus les privations commencent tôt et s'étalent sur la durée, plus l'impact potentiel sur l'enfant risque d'être important. Ce constat est particulièrement vrai en raison de la vulnérabilité inhérente des premières années de vie et parce que plus une

Encadré 4 La médiane, vecteur d'un message

Les termes « moyen » et « médian » sont encore aujourd'hui susceptibles de créer la confusion dans les discours publics, voire dans la prise de décision politique. Le diagramme ci-dessous illustre la différence entre les deux.

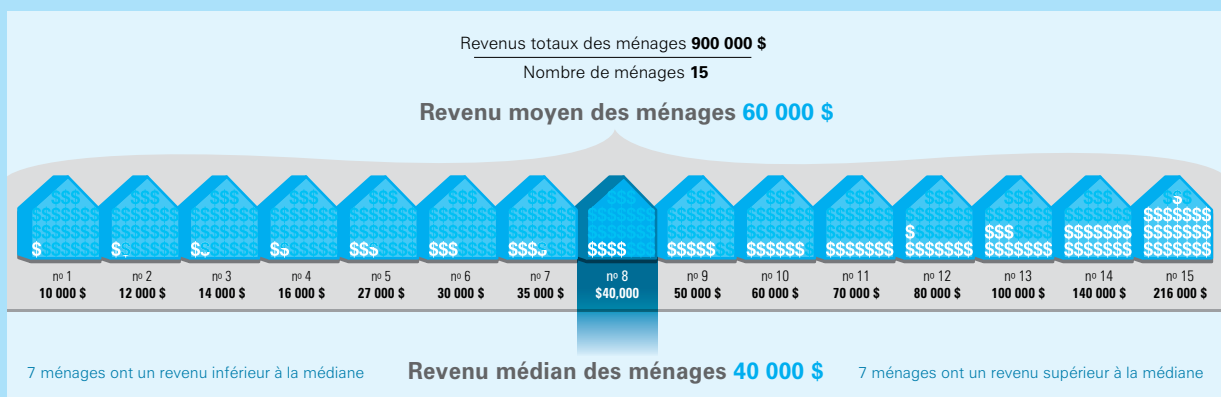
Imaginons une rue bordée d'une seule rangée de maisons, allant des numéros 1 à 15. La richesse des ménages va en ordre croissant, le ménage disposant du revenu le plus bas vivant au numéro 1 et le plus aisé au numéro 15.

Le revenu moyen des ménages est calculé en divisant les revenus totaux de tous les ménages habitant dans cette rue par le nombre total des ménages. Dans notre exemple, le résultat est de 60 000 \$.

Le revenu médian des ménages est équivalent à celui du ménage situé au milieu de l'échelle des revenus, c'est-à-dire, au niveau séparant les ménages en deux : une moitié a un revenu supérieur à la médiane et l'autre moitié un revenu inférieur. Dans notre exemple, le revenu médian est de 40 000 \$ (soit le revenu du ménage n° 8).

Comme le prouve l'exemple, il peut y avoir un écart sensible entre la moyenne et la médiane.

Ces deux mesures sont affectées différemment par les changements. Par exemple, imaginons que les deux ménages les plus riches de la rue déménagent des n° 14 et 15 et qu'ils sont remplacés par Bill Gates et Warren Buffett. Le revenu moyen des ménages de cette rue atteindrait



famille est pauvre pendant longtemps, plus il peut s'avérer difficile de maintenir les dépenses essentielles (au fur et à mesure de l'épuisement des économies et des biens, par exemple, lorsque les emprunts et les autres modalités d'aide atteignent leurs limites).

En d'autres termes, la pauvreté des enfants doit faire l'objet d'un suivi tridimensionnel – à savoir, *combien* d'enfants se trouvent sous le seuil de pauvreté national, à *quelle distance* se situent-ils de ce seuil et *pendant combien de temps* sont-ils plongés dans cette situation.

4. Maintenir un système de suivi étroit

La plupart des pays économiquement avancés se sont engagés, en principe, à surveiller la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants. Mais il ne suffit pas pour cela de recueillir et de diffuser les

données pertinentes à intervalles réguliers de plusieurs années. Cela n'est pas suffisant pour orienter la politique ou alerter les gouvernements, les médias, l'opinion publique, les organisations pour enfants ou les milieux universitaires sur les problèmes auxquels sont confrontés les enfants qui sont *actuellement* en pleine période de croissance et de développement.

Tous les pays de l'OCDE ont la capacité de surveiller trimestriellement les principaux indicateurs économiques – la croissance, l'inflation, le chômage et les balances commerciales. Il est donc inacceptable que les informations de base sur la situation des enfants soient aussi obsolètes. À ce sujet, des données clés sur les aspects essentiels de la pauvreté et du bien-être doivent être disponibles chaque année et non pas tous les quatre ans.

5. Définir des objectifs assortis d'échéances et renforcer l'appui

Le *Bilan 6* (2005) recommandait à tous les pays de l'OCDE de s'efforcer de faire passer les taux de pauvreté relative des enfants sous la barre des 10 %. Les pays qui avaient déjà atteint ce résultat ont été mis au défi d'imiter les pays nordiques et de réduire davantage les taux – jusqu'à 5 % maximum. Depuis lors, les taux de pauvreté relative des enfants ont augmenté dans presque tous les pays de l'OCDE* (une hausse qui ne reflète pas encore l'impact de la récession économique sévissant depuis 2008). Comme l'indique la figure 1b, désormais seule l'Islande réussit à afficher un taux de pauvreté relative des enfants inférieur à 5 % ; la Finlande suit de près, avec 5,3 %. Cependant, les dernières données nationales disponibles suggèrent que l'Islande a elle aussi dépassé aujourd'hui la barre des 5 %.

plusieurs milliards de dollars tandis que le revenu médian ne bougerait pas : le ménage situé au milieu de l'échelle de la répartition des revenus serait toujours le n° 8 et son revenu n'aurait pas changé : 40 000 \$.

Pour la même raison, il est tout à fait possible d'augmenter les revenus de tous les ménages situés au-dessus de la médiane (n° 9 à 15) sans affecter le revenu médian de la rue dans son ensemble.

On dit parfois que la pauvreté relative, définie comme le pourcentage des ménages situés sous un pourcentage donné du revenu médian, ne pourra jamais être éradiquée car l'objectif évolue sans cesse. Autrement dit, la progression du seuil de pauvreté suit celle des revenus et par conséquent « les pauvres seront toujours parmi nous ».

Mais ce n'est pas le cas. Dans notre exemple, les ménages vivant aux n°s 1, 2, 3 et 4 sont en-dessous du seuil de pauvreté car leurs revenus sont inférieurs à 50 % de la médiane de la rue dans son ensemble. Mais si leurs revenus s'élevaient à 20 000 \$, il n'y aurait plus aucun ménage aux revenus inférieurs à 50 % de la médiane. La pauvreté relative aurait donc été éradiquée sans modification de la médiane.

Illustrer la normalité

Cette distinction entre « moyenne » et « médiane » est parfois cruciale. Par exemple, la controverse pour déterminer si les salaires sont plus élevés dans le privé ou dans le public penchera d'un côté ou de l'autre si la comparaison est basée sur la moyenne ou sur la médiane. Si la moyenne est choisie, les salaires dans le privé peuvent sembler plus élevés – en effet, la moyenne peut augmenter sensiblement en raison des revenus très importants d'un groupe réduit de personnes (comme Bill Gates et Warren Buffett dans notre exemple). En revanche, si la comparaison est établie à l'aune de la médiane, le secteur public peut l'emporter – car le salaire médian dans le privé n'augmente pas en fonction des revenus des personnes situées en haut de l'échelle de la distribution des revenus.

De nombreux économistes soutiennent actuellement que c'est la médiane, et non pas la moyenne, qui devrait servir à illustrer ce qui est considéré comme normal dans une société. Ainsi, le prix Nobel d'économie Joseph Stiglitz souligne qu'aux États-Unis, « *la médiane et la moyenne agissent différemment... en fait, le revenu médian réel des ménages s'est effondré depuis 2000 tandis que le PIB par habitant a augmenté*¹. »

¹ Cité dans Gertner, John., The Rise and Fall of the G.D.P., New York Times, 13 mai 2010.

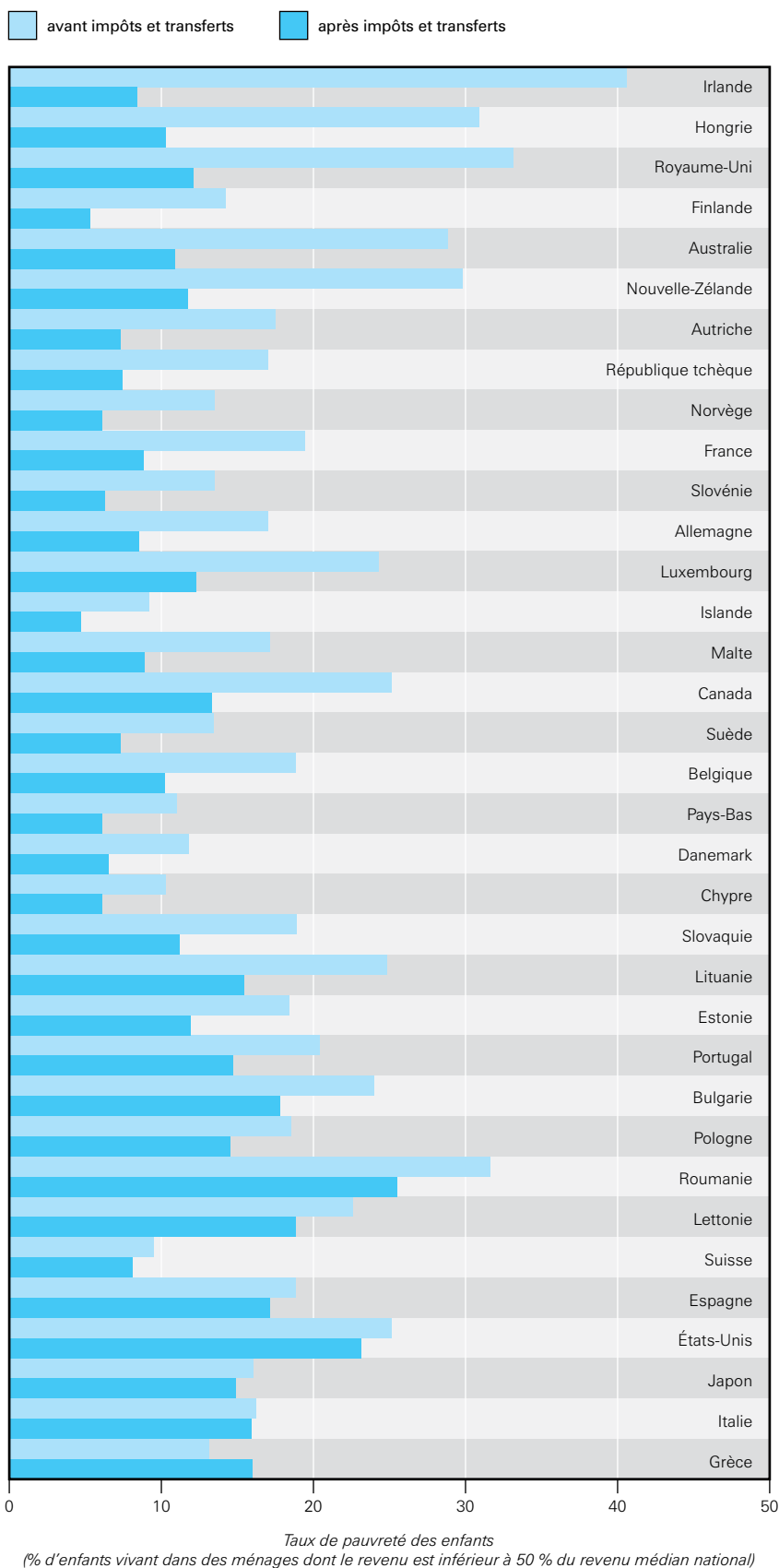
* Les taux de pauvreté relative des enfants publiés dans le *Bilan 6* ne sont pas strictement comparables aux taux fournis dans le présent *Bilan* (cf. figure 1b et encadré 3 : Les enfants ont-ils des revenus ?).

Cette récente tendance à la hausse des taux de pauvreté relative des enfants résulte en grande partie de l'évolution économique mondiale. Cela ne signifie cependant pas qu'elle est inévitable. Chaque gouvernement au sein de l'OCDE peut définir des objectifs réalistes de réduction de la pauvreté relative des enfants et mettre en œuvre les politiques et les systèmes de suivi nécessaires pour les atteindre^{xii}. La figure 1b montre que le fait de redoubler d'efforts pour ramener le taux à 5 % maximum constituerait un objectif réaliste dans les pays où le taux de pauvreté relative des enfants est inférieur à 10 %. De même, les 12 pays affichant un taux allant de 10 % à 15 % devraient s'efforcer de faire baisser la pauvreté relative des enfants sous les 10 %. Quant aux 8 pays dont le taux est aujourd'hui de 15 % à 25 %, ils ont les moyens de faire un premier pas décisif et de ramener le taux sous la barre des 15 %.

Mais, il ne suffit pas d'annoncer de tels objectifs. Ainsi, cela fait maintenant plus de 20 ans que le gouvernement canadien s'est engagé à « éliminer la pauvreté des enfants d'ici l'an 2000. » Le taux de pauvreté des enfants au Canada est pourtant plus élevé aujourd'hui que lors de la première annonce de cet objectif^{xiii}. Cela est dû en partie au fait que l'engagement n'a pas été soutenu par un consensus politique et public sans faille ni par quelque accord que ce soit sur la manière de définir et de surveiller la pauvreté des enfants. Les objectifs ne constituent qu'un premier pas.

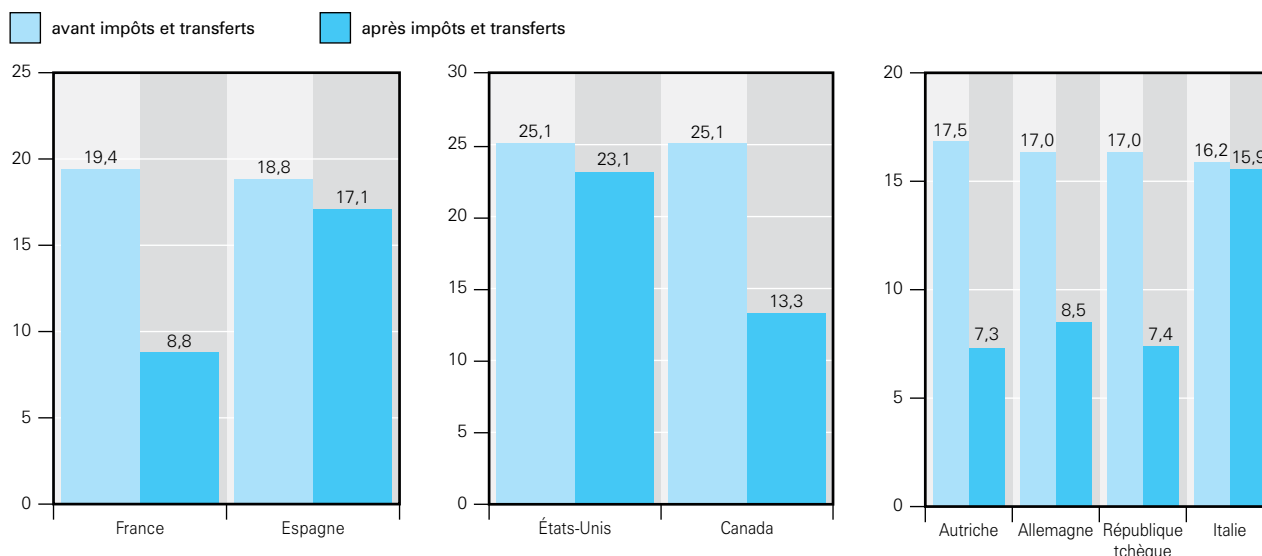
Dans le passé, la Commission européenne a beaucoup œuvré pour aider les pays de l'UE à élaborer des indicateurs communs afin de mesurer la pauvreté des enfants et à mettre au point des projets visant à la réduire (cf. encadré 7 : L'Union européenne : vision à l'horizon 2020). Mais depuis le début de la crise économique, la Commission semble ignorer la question de la pauvreté des enfants. Ainsi, cette problématique est à peine présente dans la stratégie « Europe 2020 ». Plus concrètement, la Commission semble réticente à publier des données transnationales sur la diminution des dépenses publiques destinées aux enfants et aux familles. Dans le courant de l'année 2012, la Commission devrait

Figure 8 Taux de pauvreté relative des enfants avant impôts et transferts (revenu du marché) et après impôts et transferts (revenu disponible)



Notes : Dans chaque pays et pour les deux types de revenus étudiés, la pauvreté est calculée sur la base d'un seuil de pauvreté de 50 % du revenu disponible médian national. Les pays sont classés en fonction des points de pourcentage de réduction obtenus. Les « impôts et transferts » englobent tous les impôts sur le revenu versés par les ménages et toutes les prestations contribuant directement aux revenus des ménages (à l'exception des prestations en espèces ou quasi-espèces).

Sources : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, PMS 2009 et PSID 2007. Les données pour la Nouvelle-Zélande sont issues de Perry (2011) et datent de 2010. Les résultats pour le Japon sont issus du Bureau du cabinet, Bureau pour l'égalité des sexes (2011).

Figure 8a Taux de pauvreté relative des enfants avant impôts et transferts (revenu du marché) et après impôts et transferts dans certains pays

Sources : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009, SLID 2009 et PSID 2007.

présenter aux États membres des propositions sur le bien-être des enfants, notamment des objectifs spécifiques de réduction de la pauvreté dans cette population d'ici à la fin de la décennie.

6. Éviter une complexité superflue

Plus la mesure de la pauvreté des enfants est complexe, moins elle est susceptible d'être utile.

7. Mesurer plus largement le bien-être des enfants

La pauvreté des enfants n'englobe pas seulement le revenu ou l'accès aux variables d'une liste donnée. Ils peuvent souffrir d'un manque d'amour et d'attention, de compétences et de disponibilité parentales, de relations sociales et de réseau communautaire, de services publics et de qualité environnementale. Il est donc nécessaire de continuer à développer des modes de suivi global du bien-être des enfants.

C'est la raison pour laquelle le *Bilan 7* (2007) a élaboré une mesure initiale du bien-être général des enfants dans les pays de l'OCDE. S'appuyant sur un total de 40 indicateurs pour lesquels il existait des données comparables sur le plan international, le rapport comparait le bien-être des enfants dans 21 pays de l'OCDE à l'aide des dimensions suivantes : bien-être matériel, santé et sécurité, éducation, relations avec la famille et les pairs, comportements à risque et sentiment subjectif de bien-être des jeunes eux-mêmes. Cette démarche sera perfectionnée et

renouvelée avec de nouvelles données lors de la prochaine édition de la série (*Bilan 11*).

8. Mettre l'accent sur la disparité

Outre le suivi des niveaux moyens de bien-être des enfants, il importe également de se centrer sur les enfants laissés pour compte.

Il y aura toujours des enfants qui seront sous la moyenne, que ce soit en matière de résultats scolaires ou sur le plan matériel. La question cruciale est de savoir « quel est l'ampleur de l'écart » le séparant de la moyenne. Existe-t-il un point au-delà duquel le « creusement de cet écart » n'est pas inévitable mais inacceptable ? Le *Bilan 9* (2010) analysait ces questions et fournissait un guide pratique en examinant les écarts – de bien-être matériel, de santé ou de résultats scolaires – entre les enfants au bas de l'échelle et ceux situés au niveau de la médiane dans chaque pays. Si, par exemple, l'écart en matière de résultats scolaires est sensiblement plus important dans un pays A que dans un pays B, cela signifie que dans le premier cas, l'écart doit être réduit. Dit de façon positive, les niveaux variables de disparité des enfants dans les pays ayant un niveau de développement économique semblable fournissent une évaluation réelle des progrès susceptibles d'être accomplis.

Évaluer l'action du gouvernement

L'ampleur et la profondeur des privations des enfants et de leur pauvreté relative

dans différents pays est le résultat d'une interaction complexe entre les facteurs culturels et historiques, les tendances démographiques, les conditions du marché du travail et les forces économiques mondiales. Mais les politiques et les dépenses gouvernementales sont également cruciales. « *La pauvreté des enfants n'est pas le résultat inévitable des pressions économiques mondiales ou des transitions démographiques* » affirme Jonathan Bradshaw. « *Les gouvernements peuvent prendre, et prennent déjà, des mesures d'une grande efficacité dans la lutte contre la pauvreté des enfants*^{xiv}. »

Il serait donc utile d'évaluer cette efficacité.

Les deux grands tableaux de classement ouvrant le présent rapport donnent un aperçu de l'action de différents gouvernements pour aider les familles à protéger leurs enfants des plus graves dangers associés à la pauvreté. Mais les données disponibles permettent également d'établir des comparaisons plus spécifiques.

La figure 8 présente une de ces comparaisons. S'appuyant sur des données issues de 35 économies avancées, elle montre quel serait le taux de pauvreté des enfants si les gouvernements n'intervenaient pas au niveau des impôts et des transferts (barre bleu clair). Elle le compare ensuite au taux réel de pauvreté relative des enfants après déduction des impôts et paiement des prestations (barre bleu). La différence peut être considérée comme la mesure, d'une part, des efforts déployés par les différents gouvernements

Encadré 5 Les enfants invisibles

Les deux mesures de la pauvreté des enfants utilisées dans le cadre du présent rapport se nourrissent d'enquêtes sur les ménages ou de données sur leurs revenus. Cependant, certains des enfants et des jeunes les plus exposés à la pauvreté ne vivent pas au sein de ménages, mais dans des institutions, des foyers pour enfants, des logements temporaires, des hôtels ou des hôpitaux, des foyers pour réfugiés ou demandeurs d'asile, des résidences mobiles, dans la rue ou sont en prison. Il est en outre possible que certains d'entre eux ne soient pas représentés dans les enquêtes sur les ménages parce qu'ils habitent dans des régions isolées ou qu'ils sont issus de familles et de communautés dont la présence est illégale ou non enregistrée par les autorités.

Tous ces groupes « minoritaires » sont susceptibles d'être statistiquement invisibles.

Les 4,5 millions d'enfants roms vivant en Union européenne en sont un exemple notoire.

En 2005, 12 pays (dont 6 sont membres de l'UE) ont lancé la « Décennie pour l'inclusion des Roms ».

À mi-parcours du projet, un rapport des Open Society Foundations concluait que « *le manque de données sur les communautés roms reste le plus grand obstacle à toute évaluation rigoureuse de la façon dont les gouvernements tiennent les engagements pris dans le cadre de la Décennie*¹. »

L'Espagne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie par exemple, ne disposent d'aucune donnée pour contrôler des facteurs tels que les taux de mortalité infantile et le taux d'enfants roms achevant leurs études primaires. « *Sans données détaillées permettant d'évaluer les efforts des gouvernements et de guider les politiques* » déclare le rapport, « *la situation (...) risque de ne pas s'améliorer*². »

¹ McDonald, M. et K. Negrin (2010), *No Data – No Progress: Country findings, data collection in countries participating in the Decade of Roma Inclusion 2005-2015*, Budapest, Open Society Foundations. Disponible à l'adresse : www.soros.org/initiatives/roma

² Ibid.

Encadré 6 Un accord relatif

L'idée de définir la pauvreté en termes relatifs et non pas absolus n'est pas récente.

Au XVIII^e siècle, Adam Smith tint des propos célèbres en affirmant que la pauvreté est l'incapacité de se procurer « *non seulement les denrées indispensables pour survivre, mais également toutes les choses dont on ne saurait décemment manquer, quelles que soient les croyances et la catégorie à laquelle on appartient, même la plus inférieure*¹. » Un siècle plus tard, Karl Marx, qui avait pourtant une approche idéologique différente, raisonnait dans les mêmes termes : « *nos besoins et nos satisfactions proviennent de la société ; nous les mesurons par conséquent du point de la vue de la société et non pas des objets de leur satisfaction. Compte tenu de leur nature sociale, ils sont relatifs*². »

En 1958, aux États-Unis, l'économiste progressiste J. K. Galbraith soutenait que « *les gens sont frappés par la pauvreté quand leurs revenus, même s'ils suffisent à leur survie, se retrouvent nettement derrière ceux de la communauté*³. » Au début des années 1960, Rose Friedman (de tendance conservatrice) déclarait que la pauvreté suit l'évolution du niveau de vie général ; elle écrit que les gens vivant à la fin du XX^e siècle et considérés comme pauvres « *auront un niveau de vie plus élevé que de nombreuses personnes qui aujourd'hui ne sont pas jugées pauvres*⁴. » À l'époque, les républicains ont embrassé l'idée de la pauvreté relative. Ainsi, en 1964, un sénateur républicain déclarait : « *la définition varie d'un*

*endroit à l'autre et d'un moment à l'autre. Aux États-Unis, notre concept de ce qui est inférieur aux normes évolue au même rythme que notre niveau de vie*⁵. »

Au début des années 1960, les sociologues et les économistes, tels que Victor Fuchs aux États-Unis et Peter Townsend au Royaume-Uni, soutenaient que les gouvernements doivent reconnaître la nature essentiellement relative de la pauvreté en définissant des seuils de pauvreté nationaux à un pourcentage donné du revenu médian national (cf. encadré 9 : Bref historique du seuil de pauvreté).

Aujourd'hui, la définition de la pauvreté la plus couramment employée dans le monde développé se réfère à la pauvreté *relative* ; en outre, la plupart des pays de l'OCDE calculent désormais les taux de pauvreté globaux en se basant sur le pourcentage de la population dont les revenus sont inférieurs à 50 % ou 60 % du revenu médian national.

¹ Adam Smith, *La richesse des nations*, livre 5, chapitre 2, 1776.

² Karl Marx, *Selected Works*, volume 1, 268-269, Lawrence and Wishart, London, 1946.

³ Galbraith, J. K. (1958), *L'ère de l'opulence*, Houghton Mifflin, Boston.

⁴ Friedman, R. D. (1965), « Poverty: Definition and Perspective », American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, D.C.

⁵ Minority [Republican] views, p. 46 in U.S. Congress, Report of the Joint Economic Committee on the January 1964 Economic Report of the President With Minority and Additional Views, Imprimerie nationale américaine, Washington, D.C., 1964.

pour réduire la pauvreté relative des enfants et, d'autre part, de l'efficacité de ces efforts.

Bien entendu, une telle présentation est partielle et favorable aux pays dont le taux initial de pauvreté relative des enfants est élevé (plus le niveau initial est élevé, plus la marge de réduction est importante). Elle permet cependant d'établir des comparaisons frappantes. Ainsi, le Canada et les États-Unis ont le même niveau initial de pauvreté relative des enfants (25,1 %) mais après impôts et prestations, le taux affiché par le Canada a diminué pratiquement de moitié tandis que celui de son voisin reste quasiment inchangé (cf. figure 8a).

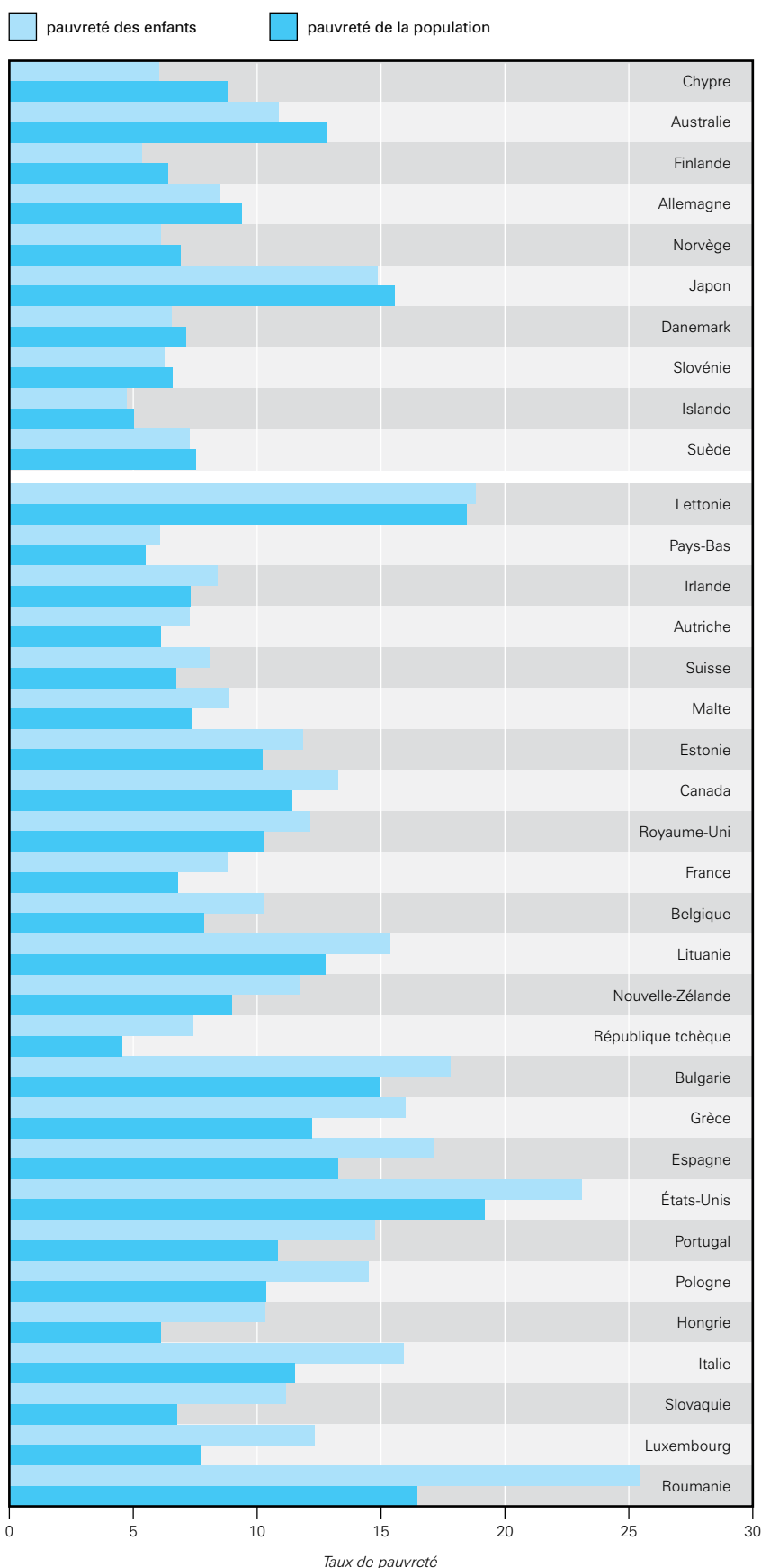
Au sein de l'Europe de l'Ouest, le tableau présente également des contrastes saisissants. Par exemple, le taux initial de pauvreté relative des enfants en France et en Espagne est semblable (respectivement 19,4 % et 18,8 %), mais l'intervention du gouvernement français réduit de plus de moitié ce taux tandis qu'en Espagne, il demeure presque inchangé (cf. figure 8a). De même, l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie et la République tchèque affichent des taux initiaux allant de 16 % à 18 % ; mais après déduction des impôts et paiement des prestations, le taux de pauvreté relative n'enregistre qu'une légère baisse en Italie alors qu'il diminue de moitié ou plus dans les trois autres pays.

Quelle est l'ampleur de l'écart ?

La figure 9 présente un aperçu nouveau des résultats relatifs obtenus par différents gouvernements. Elle repose sur le principe selon lequel, dans une société déterminée à fournir une protection spéciale à ses enfants, le taux de pauvreté de ceux-ci devrait être inférieur au taux de pauvreté général. Pourtant, la figure 9 montre que ce n'est le cas que dans 10 des 35 pays étudiés (Chypre, Australie, Finlande, Allemagne, Norvège, Japon, Danemark, Slovaquie, Islande et Suède).

La figure 7, en présentant l'écart de pauvreté relative des enfants toléré dans différents pays, apporte un aperçu différent de l'action des gouvernements. Affichant les réponses à la question « En moyenne, jusqu'où la société laisse

Figure 9 Taux de pauvreté des enfants et taux de pauvreté générale



Notes : Dans chaque pays, la pauvreté est calculée sur la base d'un seuil de pauvreté de 50 % du revenu médian national. Les pays sont classés par ordre croissant de l'écart entre taux de pauvreté des enfants et taux de pauvreté générale (dans les dix premiers pays du classement, les enfants ne sont pas, en termes relatifs, défavorisés par rapport au reste de la population, tandis que dans les derniers pays du classement, la pauvreté touche particulièrement les enfants). Sources : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009, HILDA 2009, SLID 2009, PMS 2009 et PSID 2007. Les données pour la Nouvelle-Zélande sont issues de Perry (2011) et datent de 2010. Les résultats pour le Japon sont issus du Bureau du cabinet, Bureau pour l'égalité des sexes (2011).

Encadré 7 Union européenne : vision à l'horizon 2020

En juin 2010, les chefs d'État et de gouvernement des 27 pays de l'Union européenne se sont engagés à sortir 20 millions de citoyens européens de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici à 2020.

Comment ce projet va-t-il être mesuré ?

Pour être comptabilisé comme vivant dans « la pauvreté ou l'exclusion sociale », un individu doit être « exposé au risque de pauvreté », « démuné » ou « vivre dans un ménage touché par le chômage ». En 2010, on estimait à 80 millions le nombre des habitants de l'UE appartenant à l'une ou plus de ces trois catégories, définies comme suit :

Risque de pauvreté

Une personne est considérée « exposée au risque de pauvreté » si elle vit dans un ménage dont le revenu équivalent (cf. encadré 3 : Les enfants ont-ils des revenus ?) est inférieur à 60 % de la médiane nationale.

Dénuement

Une personne est considérée « démunie » si elle est incapable de satisfaire à quatre ou plus des neuf critères suivants (remarque : la liste des variables essentielles, ainsi que le seuil utilisé, sont différents de la mesure des privations spécifique aux enfants employée dans le présent *Bilan*) :

- a les moyens de faire face à des dépenses imprévues
- a les moyens de s'offrir chaque année une semaine de vacances hors de son domicile
- peut payer les arriérés d'un emprunt ou d'un loyer, les factures de services publics et des achats à tempérament
- a les moyens de s'offrir un repas composé de viande, de poulet ou de poisson tous les deux jours
- peut chauffer convenablement son domicile
- a les moyens de s'acheter une machine à laver
- a les moyens de s'acheter un téléviseur couleur
- a les moyens d'avoir un téléphone
- a les moyens de s'acheter une voiture.

Selon cette définition, 40 millions de citoyens de l'UE seraient actuellement démunis.

Sans emploi

On considère qu'une personne vit dans un ménage touché par le chômage si aucun adulte n'occupe un emploi rémunéré ou si les heures passées à réaliser un travail rémunéré sont inférieures à 20 % du nombre d'heures potentiel dans une semaine de travail normale. Selon cette définition, environ 40 millions des 250 millions d'habitants de l'UE vivent actuellement dans un ménage touché par le chômage.

Parmi ces trois mesures, l'indicateur mesurant le « risque de pauvreté », soit le pourcentage inférieur à 60 % du revenu médian national, fait office d'indicateur clé de l'exclusion sociale et constitue la mesure de la pauvreté relative la plus couramment utilisée au sein de l'Union européenne.

Un espace pour les enfants

Aucun des 18 indicateurs initialement retenus par la Commission européenne pour surveiller la pauvreté n'accordait une attention particulière aux enfants¹. Mais, en 2008, un premier pas a été fait dans ce sens. À l'issue de consultations, un ensemble d'indicateurs spécifiques à la vie des enfants a été inclus au sein d'un module spécial dans le cadre de l'édition 2009 des *Statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie* (EU-SILC). C'est sur la base des résultats de cette enquête qu'a été établi l'indice de privation des enfants, comprenant 14 variables et présenté dans le présent *Bilan* (cf. figure 1a).

Des « données secondaires » et des modules spéciaux sont inclus dans chaque enquête par rotation tous les quatre ans ; les « données primaires » sont recueillies chaque année. Mais, comme le présent rapport le fait valoir, la disponibilité de données opportunes sur la pauvreté et la privation des enfants est cruciale pour assurer la protection d'enfants en pleine croissance mentale et physique. Par conséquent, les données spécifiques aux enfants devraient disposer d'une place permanente dans les enquêtes annuelles de l'EU-SILC ; par ailleurs, les objectifs de réduction de la pauvreté de l'Union européenne à l'horizon 2020 devraient être revus afin d'inclure des objectifs spécifiques de réduction de la pauvreté des *enfants*.

¹ Notten, G. et K. Roelen (2011). « Monitoring child well-being in the European Union: measuring cumulative deprivation », *Document de travail Innocenti* 2011-03, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Florence. .

l'écart se creuser vis-à-vis du seuil de pauvreté ? », le graphique fait lui aussi état de différences sensibles entre les pays. En Finlande, par exemple, la petite proportion d'enfants (5 %) subissant une pauvreté relative, sont issus de ménages dont les revenus sont en moyenne inférieurs de 11 % au seuil de pauvreté. Aux États-Unis, ils sont bien plus nombreux (23 %) et en moyenne l'écart les séparant de ce seuil est de près de 38 %. Au Japon, en Lettonie, en Bulgarie, au Danemark, en Espagne et en Roumanie, les ménages des enfants vivant en-dessous du seuil de pauvreté relative disposent de revenus moyens inférieurs de 30 % ou plus au seuil de pauvreté.

La figure 7 réserve également quelques surprises. La Suède et le Danemark s'enorgueillissent à juste titre de leurs habituels faibles taux de pauvreté des enfants, mais ces deux pays se situent dans la moitié inférieure du classement lorsque la mesure porte sur l'ampleur de la pauvreté relative des enfants. « L'écart de pauvreté » relative des enfants est ainsi plus important au Danemark qu'en Suède, en Suède qu'au Royaume-Uni, au Royaume-Uni qu'en France et en France qu'en Finlande.

Comparer les risques

Jusqu'à présent, ces différentes « fenêtres » ouvertes sur les performances des gouvernements concernaient surtout la pauvreté relative des enfants par rapport aux revenus médians des ménages. Mais les nouvelles données disponibles sur les privations des enfants permettent en outre d'établir des comparaisons. Plus concrètement, il est possible de connaître les résultats de chaque pays en matière de protection de catégories spécifiques dont on sait qu'ils sont exposés à de plus grands risques. Par exemple :

- les enfants issus de ménages à « faible intensité de travail » (mesurée en fonction de la vie active des adultes du ménage),
- les enfants dont les parents ont un faible niveau d'instruction,
- les enfants issus de familles monoparentales,
- les enfants appartenant à des familles migrantes.

Encadré 8 L'opinion publique

La mesure la plus courante pour évaluer et comparer les taux de pauvreté relative dans les pays riches est le pourcentage de la population vivant dans des ménages dont le revenu disponible est inférieur à un pourcentage donné de la médiane nationale. L'OCDE utilise un seuil de pauvreté de 50 % du revenu médian.

Le caractère arbitraire de ces seuils a fait l'objet de critiques. Certains se demandent pourquoi le seuil n'est pas fixé à 40 % ou 60 %, comme c'est le cas au sein de nombreux pays de l'OCDE (cf. figure 5).

Il est cependant prouvé que « 50 % du revenu médian » correspond à peu de choses près au niveau de revenu identifié par la majorité des gens comme le seuil en-dessous duquel ont vit « dans la pauvreté ».

La perception de l'opinion publique

Au cours de l'un des discours sur la pauvreté les plus célèbres de tous les temps, le président des États-Unis, Franklin Roosevelt, déclarait notamment : « *je vois un tiers de notre population mal logée, mal vêtue et mal nourrie* ». Cette déclaration ne fait aucune référence explicite à la pauvreté relative. Mais quand le sociologue Donald Hernandez applique un seuil de pauvreté de « 50 % du revenu médian » aux données contemporaines de recensement, il découvre que le pourcentage de la population vivant en-dessous de cette mesure est de 32 %¹.

Une génération plus tard, en 1963, le président Lyndon Johnson annonçait sa « Guerre contre la pauvreté » et demandait à l'économiste Mollie Orshansky d'élaborer le premier seuil de pauvreté américain officiel (cf. encadré 10 : États-Unis : établir un nouveau seuil). Là encore, l'intention n'était pas de définir la pauvreté en termes relatifs et Orshansky établit le seuil à un niveau donné, exprimé en dollars. Mais les données de recensement de l'année 1963 révélèrent que le « seuil Orshansky » de 3 000 \$ pour une famille ou 1 500 \$ pour un individu correspondait à environ 50 % du revenu médian américain de l'époque.

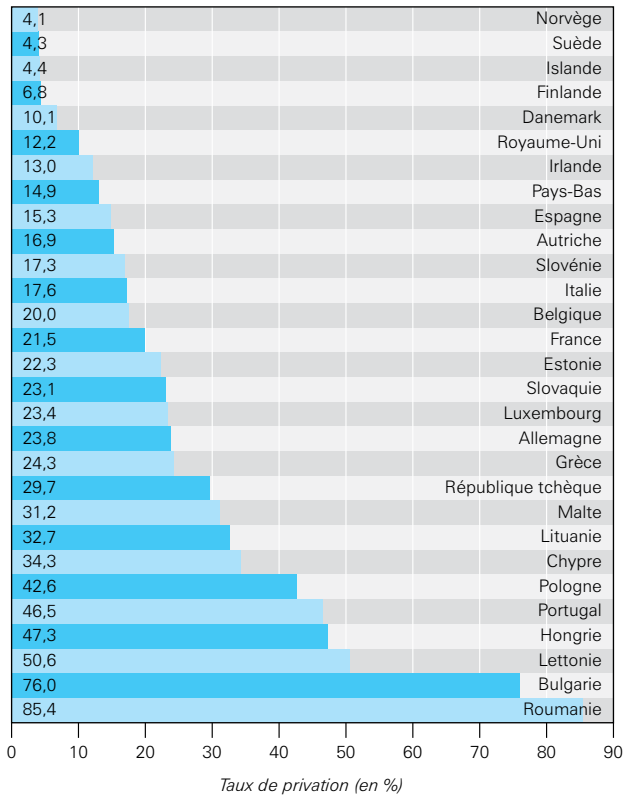
En 1974, Lee Rainwater, autre figure de proue des études consacrées à la pauvreté, rassemblait un échantillon de sondages d'opinion et d'études sur les budgets familiaux pour montrer que, depuis les années 1930, le revenu considéré nécessaire par la population américaine pour rester au-dessus du seuil de pauvreté est toujours resté proche de 50 % du revenu médian national. Ainsi, l'enquête nationale General Social Survey de 1993 suggérait qu'en moyenne les Américains pensaient qu'une famille de quatre personnes basculerait en-dessous du seuil de pauvreté si son revenu glissait sous la barre des 17 658 \$ (en dollars de 1993). Il s'avère que ce montant correspond à 48 % du revenu médian des ménages de la même année.

De l'autre côté de l'Atlantique, au Royaume-Uni, la Fondation Joseph Rowntree a demandé au cours des dernières années à des groupes de discussion issus de différents types de ménages de définir un niveau de vie minimum acceptable, basé sur les besoins et non sur les souhaits. Conseillés par des experts en santé et en nutrition, les groupes de discussion ont défini une « norme de revenu minimum » qui correspond à environ 60 % du revenu médian national actuel.

Certains soutiennent parfois que l'opinion publique dans son ensemble conçoit la pauvreté en termes absolus et que seuls les économistes et les spécialistes des sciences sociales comprennent réellement la notion de « pauvreté relative ». Les exemples ci-dessus prouvent cependant que la définition populaire de la pauvreté est en fait relative.

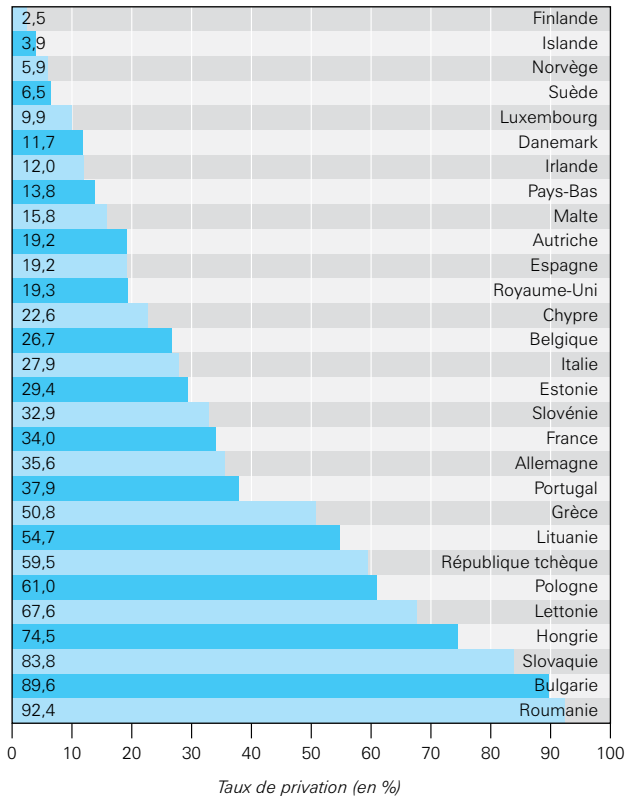
¹ Hernandez, D. J. (1993), *America's Children: Resources from family, government, and the economy*, Fondation Russell Sage, New York.

Figure 10a Taux de privation des enfants issus de familles monoparentales



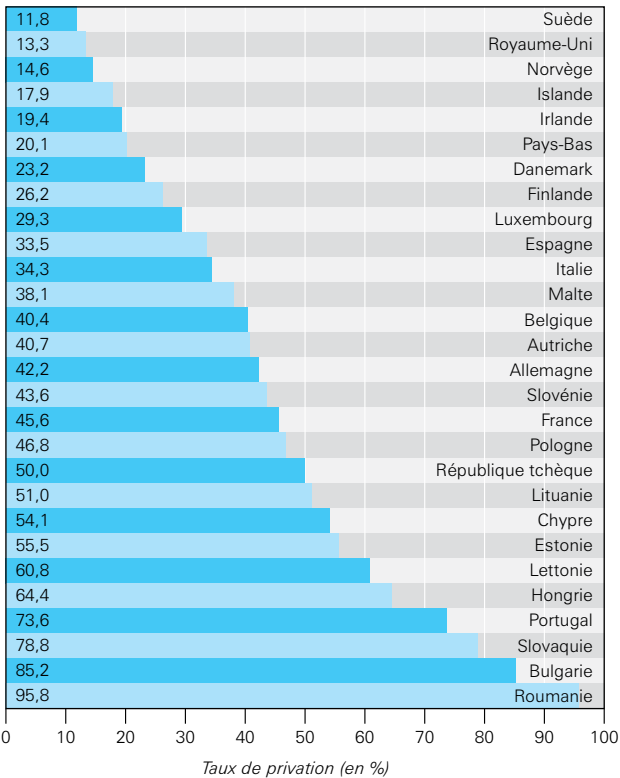
Note : Les données renvoient à des enfants âgés de 1 à 16 ans.
 Source : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009.

Figure 10b Taux de privation des enfants dont les parents ont un faible niveau d'instruction



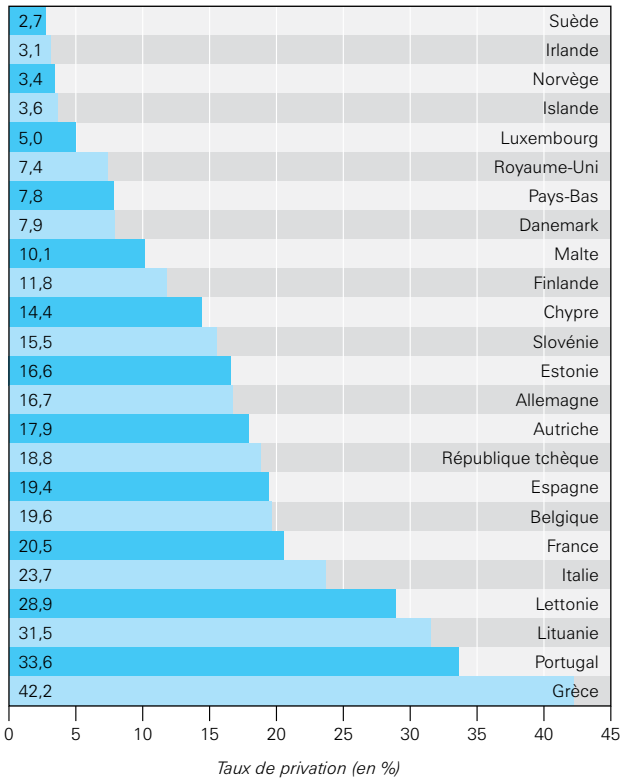
Note : Les données renvoient à des enfants âgés de 1 à 16 ans.
 Source : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009.

Figure 10c Taux de privation des enfants vivant dans des ménages affectés par le chômage (aucun adulte n'a d'emploi)



Notes : Les données renvoient à des enfants âgés de 1 à 16 ans. Le tableau ne tient pas compte de la Grèce en raison du faible échantillon de la population pertinente.
 Source : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009.

Figure 10d Taux de privation des enfants issus de familles migrantes



Notes : Par « familles migrantes », on entend qu'au moins un des parents est né à l'étranger. Les estimations sont basées sur l'EU-SILC 2009 et peuvent différer des résultats issus des données de recensement national ou d'autres enquêtes. Les données renvoient à des enfants âgés de 1 à 16 ans. Le tableau ne tient pas compte de la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie en raison du faible échantillon de la population pertinente dans ces pays.
 Source : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009.

Les figures 10a, 10b, 10c et 10d présentent donc une approche différente en classant les pays en fonction de la protection fournie à certains de leurs enfants les plus vulnérables.

La figure 10a classe les pays en fonction de la protection dont bénéficient les enfants issus de familles monoparentales. La Norvège, la Suède, l'Islande, la Finlande et le Danemark obtiennent les meilleurs résultats, suivis de près par le Royaume-Uni et l'Irlande. En Belgique, les privations des enfants issus de familles monoparentales sont environ deux fois supérieures qu'au Danemark. Quant aux niveaux affichés par le Luxembourg, l'Allemagne et la Grèce, ils sont deux fois plus importants que ceux du Royaume-Uni.

La figure 10b présente le taux de privation des enfants dont les parents ont un faible niveau d'instruction. On retrouve les mêmes pays en tête du classement, avec, dans l'ordre, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède. On constate également, comme dans le classement précédent, de grandes différences d'un pays à l'autre. Par exemple, l'écart est de taille entre la France, où un tiers des enfants dont les parents ont un faible niveau d'instruction sont démunis, et les pays nordiques, où ces enfants sont moins de 10 %.

La figure 10c classe les pays en fonction du niveau de privation des enfants élevés dans des ménages où aucun adulte n'a d'emploi. C'est sans surprise que l'on constate que le chômage

accroît partout le risque de privation des enfants ; cependant, on observe une nouvelle fois des variations sensibles entre les pays. La Norvège, le Royaume-Uni et la Suède affichent les taux de privation des enfants issus de « ménages sans emploi » les plus faibles, moins de 15 %, tandis que des pays riches comme la Belgique, l'Autriche, l'Allemagne et la France atteignent 40 %.

La figure 10d compare les taux de privation d'un quatrième groupe vulnérable, à savoir les enfants issus de familles migrantes. Compte tenu, d'une part, que ces enfants sont susceptibles d'être sans-papiers et donc statistiquement invisibles, et, d'autre part, que la proportion, la composition et l'environnement des familles migrantes

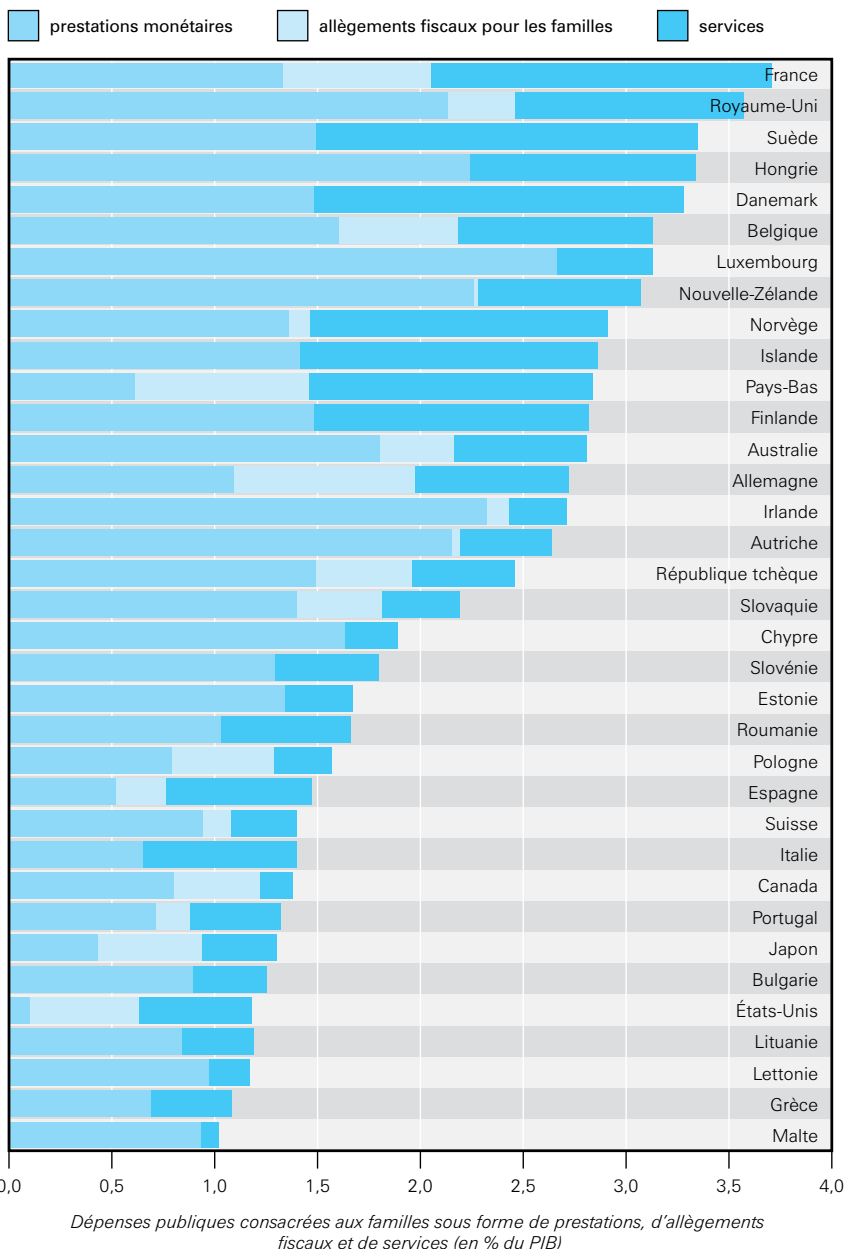
Figure 10e Taux de privation des enfants dans les groupes à risque

Pays	Taux de privation des enfants (manque d'accès à au moins 2 variables)	Taux de privation des enfants vivant dans une famille monoparentale	Taux de privation des enfants dont les parents ont un faible niveau d'instruction (aucune éducation, enseignement primaire et premier cycle du secondaire)	Taux de privation des enfants vivant dans des ménages affectés par le chômage (aucun adulte n'a d'emploi)	Taux de privation des enfants issus de familles migrantes
Islande	0,9	4,4	3,9	17,9	3,6
Suède	1,3	4,3	6,5	11,8	2,7
Norvège	1,9	4,1	5,9	14,6	3,4
Finlande	2,5	6,8	2,5	26,2	11,8
Danemark	2,6	10,1	11,7	23,2	7,9
Pays-Bas	2,7	14,9	13,8	20,1	7,8
Luxembourg	4,4	23,4	9,9	29,3	5,0
Irlande	4,9	13,0	12,0	19,4	3,1
Royaume-Uni	5,5	12,2	19,3	13,3	7,4
Chypre	7,0	34,3	22,6	54,1	14,4
Espagne	8,1	15,3	19,2	33,5	19,4
Slovénie	8,3	17,3	32,9	43,6	15,5
Autriche	8,7	16,9	19,2	40,7	17,9
République tchèque	8,8	29,7	59,5	50,0	18,8
Allemagne	8,8	23,8	35,6	42,2	16,7
Malte	8,9	31,2	15,8	38,1	10,1
Belgique	9,1	20,0	26,7	40,4	19,6
France	10,1	21,5	34,0	45,6	20,5
Estonie	12,4	22,3	29,4	55,5	16,6
Italie	13,3	17,6	27,9	34,3	23,7
Grèce	17,2	24,3	50,8		42,2
Slovaquie	19,2	23,1	83,8	78,8	
Lituanie	19,8	32,7	54,7	51,0	31,5
Pologne	20,9	42,6	61,0	46,8	
Portugal	27,4	46,5	37,9	73,6	33,6
Lettonie	31,8	50,6	67,6	60,8	28,9
Hongrie	31,9	47,3	74,5	64,4	
Bulgarie	56,6	76,0	89,6	85,2	
Roumanie	72,6	85,4	92,4	95,8	

Note : Les données renvoient à des enfants âgés de 1 à 16 ans. Les nuances de bleu indiquent si le pays se trouve dans le premier tiers du classement (bleu clair), le deuxième (bleu moyen) ou le dernier tiers (bleu foncé) pour chacune des quatre catégories de risque.

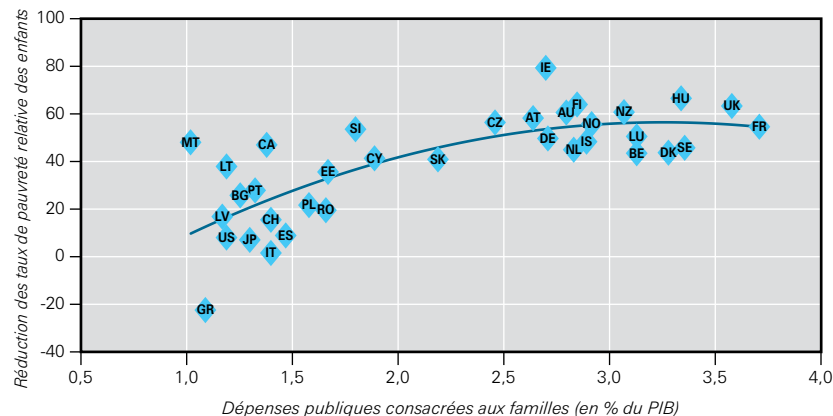
Source : Calculs basés sur l'EU-SILC 2009.

Figure 11 Dépenses consacrées aux familles et aux enfants



Source : Les données sur les dépenses publiques sont issues de la base de données de l'OCDE sur la famille et datent approximativement de 2007.

Figure 11a Tableau comparatif des dépenses publiques consacrées aux familles et aux enfants et des réductions des taux de pauvreté relative des enfants obtenues grâce aux allègements fiscaux et aux prestations



Note : La liste des abréviations des pays est disponible page 35.
Source : Cf. figures 11 et 8.

varient d'un pays à l'autre, cette analyse doit être accueillie avec prudence. Cela étant, les mêmes pays (auxquels s'ajoute l'Irlande) figurent parmi les huit premiers classés. En Suède, en Irlande, en Norvège et en Islande, moins de 5 % des enfants issus de familles migrantes sont démunis. En France et en Italie, la proportion dépasse 20 %, et dans quatre autres pays 25 %.

La figure 10e rassemble ces quatre tableaux de privations et fournit un aperçu des résultats obtenus en matière de protection dans les différents pays. On constate que sept pays – l'Islande, la Suède, la Norvège, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande – se situent inmanquablement dans le tiers supérieur, quelle que soit la catégorie de risque. Quant au Luxembourg et au Royaume-Uni, ils se glissent dans le tiers supérieur du classement dans trois des quatre catégories.

Outre l'aperçu de la protection fournie par chaque pays à des groupes spécifiques d'enfants à risque, le tableau mène à une conclusion générale importante : un enfant issu d'une famille monoparentale ou migrante, ou dont les parents sont au chômage ou ont un faible niveau d'instruction n'est pas forcément condamné à la pauvreté. Le niveau de risque encouru ne dépend pas du hasard ni du besoin, mais de la politique et des priorités.

Dépenses publiques

Enfin, il est possible d'analyser l'engagement des gouvernements à l'égard de la protection des enfants en examinant le niveau général des ressources qu'ils sont disposés à lui consacrer. La figure 11 présente cette information sous forme de tableau de classement de 35 pays en fonction du pourcentage du PIB que chacun consacre aux transferts d'argent, aux allègements fiscaux et aux services destinés aux enfants et aux familles. La France, le Royaume-Uni et la Suède arrivent en tête du tableau, suivis de la Hongrie, du Danemark et de la Belgique. Tous ces pays dépensent une proportion de leur PIB deux fois plus élevée que celles de l'Espagne, la Suisse, l'Italie, le Canada, le Portugal, le

Japon ou la Bulgarie. Au bas du classement, cinq pays – États-Unis, Lituanie, Lettonie, Grèce et Malte – consacrent moins de 1 % de leur PIB aux prestations en espèces, aux allègements fiscaux et aux services pour les enfants et les familles.

La figure 11a compare les niveaux de ces dépenses publiques et la réduction de la pauvreté relative des enfants (cf. également encadré 8). La manière de dépenser les fonds est aussi importante que la quantité dépensée, mais le graphique témoigne cependant du lien étroit existant entre l'affectation des ressources et les résultats obtenus. Concrètement, les dépenses destinées aux enfants et aux familles sont sensiblement inférieures à la moyenne de l'OCDE en Grèce, en Italie, au Japon, en Lettonie, en Espagne, en Suisse, ainsi qu'aux États-Unis. Dans tous ces pays, les faibles réductions de la pauvreté relative des enfants obtenues reflètent l'absence de priorité accordée aux enfants dans les budgets nationaux.

Conclusion

Le présent rapport présente les données disponibles les plus récentes sur la pauvreté des enfants comparables à l'échelle internationale et basées sur les taux de privation et de pauvreté relative des enfants.

Les deux mesures sont conceptuellement très différentes. Elles ont des points forts et des faiblesses. Réunies, elles fournissent deux mesures différentes mais complémentaires et brossent le meilleur tableau comparatif actuellement disponible sur la pauvreté des enfants dans les nations les plus riches.

Ces deux mesures sont en outre datées ; cette lacune est d'autant plus grave qu'une récession économique sévit depuis 2008. En ces moments difficiles pour les familles à faible revenu dans de nombreux pays, les informations détaillées sur l'impact de la crise sur la vie des enfants se font rares. Bien entendu, d'aucuns pourraient soutenir qu'en temps de crise, les gouvernements ont d'autres soucis que d'élaborer des statistiques. Mais sans informations mises à jour, il est

pratiquement impossible de mettre en œuvre des politiques peu coûteuses et efficaces pour protéger les enfants des effets de la pauvreté.

Ne pas assurer cette protection coûte très cher. Les principales victimes sont tous les enfants dont les années de croissance physique et mentale, une étape délicate en soi, sont menacées. Mais les sociétés aussi paient le prix fort – faibles retours sur les investissements dans l'éducation, baisse des compétences et de la productivité, risques accrus de chômage et de dépendance à l'égard de l'aide sociale, coûts plus élevés de la protection sociale et des systèmes judiciaires et érosion de la cohésion sociale. À moyen terme, des milliards de dollars supplémentaires sont nécessaires pour couvrir ces coûts et faire face aux nombreux problèmes associés à des niveaux élevés de pauvreté des enfants. D'un point de vue économique, à l'exception du très court terme, la société a donc tout intérêt à prévenir la pauvreté des enfants.

Le principe même d'une prise en charge des enfants est encore plus important. En effet, il est naturel d'attendre de l'agenda politique d'une société civilisée qu'il privilégie la protection de l'enfance, en raison de sa nature même et de sa vulnérabilité, et non pas qu'il l'ignore. Le principe : « les enfants d'abord » concerne aussi bien les gouvernements et les nations que les familles qui sont responsables au premier chef de la protection des enfants. Compte tenu du fait que les enfants ne disposent que d'un certain temps pour grandir et s'épanouir de façon normale, l'engagement de les protéger doit être tenu dans les bons comme dans les mauvais moments ; il doit être absolu et non pas aléatoire.

On ne doit pas non plus opposer à ce principe l'argument selon lequel la protection des enfants est une responsabilité individuelle plutôt que sociale. Personne ne peut sérieusement soutenir qu'ils sont responsables de la récession économique, du chômage ou des faibles revenus de leurs parents. C'est pourquoi les politiques, les journalistes et l'opinion publique sont

invités à tenir compte des tableaux de classement présentant les différents niveaux de protection dont bénéficient les groupes à risques. Une société qui n'aide pas les parents à protéger les enfants fait défaut à ses citoyens les plus vulnérables et accumule en outre des problèmes sociaux et économiques insolubles qui se poseront dans un avenir très proche. ■

Encadré 9 Bref historique du seuil de pauvreté

Les premières tentatives connues de définition d'un seuil de pauvreté officiel datent du XIX^e siècle et naissent du besoin de garantir la scolarisation des enfants issus des familles anglaises les plus démunies¹.

L'Elementary Education Act (1870) vise à assurer la scolarisation de tous les enfants âgés de 5 à 13 ans au Royaume-Uni. Mais les parents devant payer de modestes frais de scolarité, la loi autorise les membres des conseils scolaires locaux à exempter de ce paiement « toute famille dont ils estiment qu'elle n'a pas les moyens de s'acquitter de cette somme². » La loi précise que cette autorisation doit être « utilisée avec la plus grande précaution et avec parcimonie », mais les conseils scolaires n'en sont pas moins confrontés à un problème : comme le déclare le président des conseils scolaires de Londres en 1887, « il est impossible d'inventer un mécanisme qui nous permette de déterminer ce que chaque parent peut payer³. »

Les conseils scolaires font cependant de leur mieux pour évaluer la situation des familles et définissent ce qui est en réalité un « seuil de pauvreté » en-dessous duquel elles sont exemptées des frais de scolarité. Le niveau de ce seuil varie d'une ville à l'autre et est tenu secret « de crainte que le conseil scolaire ne soit dupé⁴. »

Les conseils scolaires du XIX^e siècle sont confrontés à d'autres problèmes qui se posent encore de nos jours aux scientifiques : le revenu doit-il être mesuré avant ou après la déduction des frais de logement ? Quelle démarche adopter face aux revenus irréguliers ou non déclarés ? Quels ajustements doivent être mis en place pour les familles plus nombreuses ? (cf. encadrés 2 et 3).

Booth et Barnett

Les dilemmes des conseils scolaires sont l'antichambre du travail de l'homme à qui l'on attribue généralement l'invention du seuil de pauvreté, le philanthrope et gantier victorien Charles Booth. Dans son discours de 1877 à la Royal Statistical Society, il présente les conclusions d'une enquête sur les revenus des Londoniens pauvres et suggère qu'un « seuil de pauvreté » de 18 à 21 shillings hebdomadaires diviserait les habitants de la capitale en deux groupes, selon qu'ils vivent « dans l'aisance » ou « dans la pauvreté ».

À peu près à la même époque, la réformatrice sociale Henrietta Barnett se propose de calculer le coût de la vie

minimum en ayant recours à la « science de la diététique ». Son époux, l'ecclésiastique Samuel Barnett, s'appuie sur ses calculs pour proposer un revenu hebdomadaire minimum pour une famille composée de deux adultes et six enfants. Cette somme, est-il précisé, n'est destinée à couvrir que les frais de subsistance et en aucun cas les « luxes réconfortants qui adoucissent la vie⁵. »

À l'aube du XIX^e siècle, l'étude systématique de la pauvreté fait un grand pas en avant grâce aux recherches de Seebohm Rowntree, rejeton d'une célèbre dynastie quaker de chocolatiers. En 1901, il définit un « seuil de pauvreté » (l'expression est sienne) qui prétend être « la première tentative de définir un seuil de pauvreté avec une approche scientifique. » Suite à une enquête sur les conditions de vie de 10 000 familles ouvrières dans la ville de York, il propose un niveau de revenu minimum pour garantir « une alimentation adéquate et d'autres facteurs essentiels⁶. »

Rowntree sépare les personnes jugées « pauvres » (environ 25 % de la population) en deux groupes. Dans le premier, les personnes ont des revenus insuffisants pour satisfaire leurs besoins essentiels et subissent une « pauvreté primaire ». Dans le deuxième, elles vivent dans une « pauvreté secondaire », non pas en raison de leurs revenus insuffisants mais parce qu'elles dépensent de l'argent pour acquérir des biens non essentiels (notamment la bière et le tabac).

Une telle distinction est impossible de nos jours, mais à l'époque, la notion de « pauvreté primaire » s'écarte clairement de celle qui règne au XIX^e siècle et qui associe la pauvreté, considérée comme un échec moral, à la « paresse », « l'irresponsabilité », la « maladresse » et « l'alcoolisme ». Après Rowntree, la conception de la pauvreté évolue pour être considérée comme le résultat de forces économiques impersonnelles, tels que les bas salaires et le chômage, dans une société de plus en plus industrialisée.

Dans ses derniers projets, Seebohm Rowntree se rapproche d'une notion relative de la pauvreté. Ainsi, dans l'enquête qu'il réalise en 1936, le « revenu suffisant » englobe la capacité de faire quelques dépenses qui ne sont pas indispensables à la survie, à savoir les journaux, les livres, la radio, le tabac, la bière et les vacances. À l'époque de la dernière enquête de Rowntree, en 1951, il est généralement admis que l'État-providence, un acquis de l'après-guerre, est

en passe d'éradiquer la pauvreté au Royaume-Uni. Tandis que la pauvreté absolue recule, l'idée de mesurer la pauvreté relative tente de se frayer un chemin.

Les besoins de demain

C'est dans les années 1960 que l'idée selon laquelle la pauvreté est essentiellement une notion relative et doit être mesurée en tant que telle commence à s'imposer.

Aux États-Unis, Victor Fuchs, économiste de la santé, propose d'établir le seuil de pauvreté à la moitié du revenu médian. « *Le confort et la commodité d'aujourd'hui sont les luxes d'hier et les besoins de demain*⁷ », affirme-t-il. Aujourd'hui encore cette proposition ne fait pas l'unanimité aux États-Unis (cf. encadré 10 : États-Unis : établir un nouveau seuil).

Au Royaume-Uni, à la fin des années 1950, Peter Townsend, professeur de sociologie à la London School of Economics et cofondateur du Child Poverty Action Group, se fait déjà l'apôtre de l'établissement d'un seuil de pauvreté relative. Dans son étude de 1 200 pages « *Poverty in the United Kingdom* » (1979), il abandonne la notion de pauvreté absolue de ses prédécesseurs et privilégie une définition de la pauvreté relative qui n'a cessé depuis lors d'être au centre des études et des mesures en matière de pauvreté :

« *Les individus, les familles et les groupes de la population peuvent être considérés comme étant en situation de pauvreté lorsqu'ils manquent des ressources nécessaires pour obtenir le type d'alimentation, de participation aux activités, de conditions de vie et de commodités qu'il est courant, ou largement encouragé et approuvé, d'avoir dans les sociétés dont ils sont issus*⁸. »

La définition de Townsend a eu une influence considérable ; on la retrouve d'ailleurs, entre autres, dans la définition de la pauvreté adoptée par la Communauté économique européenne en 1984, où les pauvres sont :

« *Les personnes, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si limitées au point de les exclure du niveau de vie minimum acceptable dans les États membres où ils vivent*⁹. »

Townsend a en outre été le premier à utiliser les indicateurs non monétaires pour mesurer la pauvreté et la privation. Après avoir dressé la liste des articles et des

possibilités « dont personne ne devrait être privé », il a réalisé des enquêtes pour déterminer la proportion de la population qui n'avait pas accès à ces variables.

Depuis sa création, l'échelle de Townsend a été développée et perfectionnée. Dans le cadre des *Breadline Studies* de 1983 et de 1990 au Royaume-Uni, par exemple, les chercheurs Stewart Lansley et Joanna Mack introduisent l'idée des « besoins socialement perçus », c'est-à-dire les variables qu'au moins la moitié de la population considère si nécessaires que « *personne ne devrait [en] être privé*¹⁰ ». Plus récemment encore, la *Poverty and Social Exclusion Survey* (1999) au Royaume-Uni prétend refléter les normes sociales en établissant chaque variable de la « liste des privations » en fonction de la proportion de la population qui y a déjà accès.

Au XXI^e siècle, l'Union européenne joue un rôle de premier plan dans l'élaboration des notions et des outils statistiques visant à mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale. À cet égard, trois mesures principales, la pauvreté relative, la privation matérielle et le chômage, servent de base au suivi de l'exclusion sociale au sein des 27 pays membres de l'UE, ainsi qu'en Islande et en Norvège (cf. encadré 7 : Union européenne : vision à l'horizon 2020).

1 Gillie, A. (1996), « The Origin of the Poverty Line », *Economic History Review*, XLIX, 4 : 715-730.

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 Rowntree, B. S. (2000, Centennial ed.), *Poverty: A Study in Town Life*, The Policy Press, Bristol.

7 Fuchs, V. R. (1967), « Redefining Poverty and Redistributing Income » *The Public Interest* 8 : 88-95. Cf. également : Hernandez, D. J., N. A. Denton et S. E. Macartney (2007), « Child Poverty in the US: A new family budget approach with comparison to European countries », dans Wintersberger, H., L. Alanen, T. Olk et J. Qvortrup (eds), « Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economic Welfare », volume 1, *COSTA19 : Children's Welfare*, Presses universitaires du Sud Danemark.

8 Townsend, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standards of living*, Penguin Books, Harmondsworth.

9 Conseil des Communautés européennes (1984), 85/8/EEC : Décision du Conseil du 19 décembre 1984 concernant une action communautaire spécifique de lutte contre la pauvreté.

10 Mack, J et S. Lansley (1985), *Poor Britain*, George Allen & Unwin, Londres. Cf. également : Lansley, S. et J. Mack (2011), texte revu par Kristian Niemietz, *A New Understanding of Poverty*, Institute of Economic Affairs.

Encadré 10 États-Unis : établir un nouveau seuil

Les États-Unis sont l'un des rares pays de l'OCDE à compter un seuil de pauvreté officiel – ils disposent en fait de 48 seuils de pauvreté pour couvrir les différents types et tailles des ménages.

Conçu dans le cadre de la « guerre contre la pauvreté » lancée par le président Lyndon Johnson au début des années 1960, le premier seuil de pauvreté américain est défini en évaluant le revenu nécessaire permettant d'accéder au moins coûteux des quatre programmes alimentaires « nutritionnellement adéquats »¹, que l'on multiplie ensuite par trois (une étude du milieu des années 1950 suggère que les ménages américains consacrent en général environ un tiers de leurs revenus à l'alimentation). Le seuil est ainsi fixé à 3 000 \$ par an pour une famille et 1 500 \$ pour une personne.

Réévaluée uniquement pour tenir compte de l'inflation, cette mesure a officiellement défini la pauvreté aux États-Unis au cours des 50 dernières années. Mais étant donné qu'elle n'a été augmentée qu'en fonction des prix et non des revenus, le niveau de vie matériel qu'elle représente n'a cessé de reculer et de s'éloigner du niveau de vie de la plupart des Américains. Ainsi, dans les années 1960, le seuil de pauvreté est équivalent à 50 % du revenu médian national, contre environ 30 % à la fin du XX^e siècle². Le seuil de pauvreté officiel américain actuel reflète par conséquent ce qui était considéré comme le niveau de vie minimum acceptable il y a plus de cinquante ans.

Nouveaux besoins

Pendant plus de deux décennies, les spécialistes des sciences sociales ont réclamé la redéfinition du seuil de pauvreté officiel américain. La révision est surtout nécessaire pour rapprocher le seuil de pauvreté des réalités actuelles du pays, où la proportion moyenne des revenus des ménages consacrés à l'alimentation est désormais d'un huitième et non plus d'un tiers³.

Les partisans d'un nouveau seuil de pauvreté soutiennent que celui-ci doit tenir compte non seulement des nouveaux besoins mais également des nouvelles prestations que le gouvernement met à la disposition des personnes à faibles revenus. À l'heure actuelle, l'évaluation des revenus des ménages ne se base que sur les prestations en espèces et ignore les plus de 200 milliards de dollars versés par l'État aux ménages les plus pauvres sous forme de coupons alimentaires, de crédits d'impôts, entre autres prestations en nature. En résumé, déclare le professeur Jane Waldfogel de l'université de Columbia, « *la mesure officielle ne correspond plus à la réalité. Elle ne reflète fidèlement aucune des facettes du problème : combien les pauvres ont-ils et de combien ont-ils besoin* »⁴.

Dans l'idéal, un seuil de pauvreté national reflèterait également les différences régionales relatives au coût de la vie, notamment le logement et les soins de santé. Ainsi, d'après des estimations, le seuil de pauvreté devrait être augmenté de 3 500 \$ par an simplement pour tenir compte du coût plus élevé de la vie urbaine dans un État riche comme le Connecticut⁵.

Nouvelles propositions

En 1995, le Congrès des États-Unis invite l'Académie nationale des sciences (NAS) à s'attaquer à ces problèmes. Le groupe d'experts mandaté par la NAS conclut globalement que « *la mesure actuelle doit être réévaluée : elle ne fournit plus un aperçu précis des différences en termes d'ampleur de la pauvreté économique parmi les groupes de la population ou les zones géographiques du pays ni des tendances à long terme* »⁶.

Dans ses propositions, l'Académie ne va pas jusqu'à adopter un seuil de pauvreté relative semblable à celui de l'Europe, basé sur un pourcentage du revenu national médian. Elle recommande, à l'inverse, de baser le nouveau seuil de pauvreté sur un budget couvrant l'alimentation, l'habillement, le logement, les services publics, ainsi qu'une « *petite somme supplémentaire visant à couvrir d'autres besoins* ». Cette nouvelle mesure est relative dans le sens où le budget est basé sur les dépenses observées au sein de la société dans son ensemble (et réévalué tous les trois ans), mais elle ne s'intéresse qu'aux dépenses liées aux produits de première nécessité et non pas aux dépenses de tout type. Ces nouvelles propositions ouvrent ainsi la porte à l'aggravation de la situation des personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté par rapport au niveau de vie courant aux États-Unis.

Essais

Lors de l'élaboration et du calcul des budgets inspirés des travaux de la NAS, la valeur en dollars du seuil de pauvreté résultant correspondait à environ 20 % de moins que la moitié du revenu médian américain (en 1992). Mais l'histoire ne s'arrête pas là.

En effet, il a été proposé de changer radicalement le mode de calcul des revenus des ménages. Premièrement, tous les avantages en nature, comme les coupons alimentaires, la restauration scolaire, les subventions à l'énergie et les allocations logement, devraient être inclus. Deuxièmement, les « dépenses non discrétionnaires » devraient être déduites, y compris l'allocation de garde d'enfant, certains frais médicaux et primes d'assurance maladie. D'après le groupe d'experts de la NAS, cette double démarche devrait permettre d'obtenir une évaluation plus réaliste des « revenus disponible des ménages » et de rapprocher le nouveau seuil de pauvreté proposé de 50 % du revenu médian (le chiffre exact dépend de la manière dont les propositions seront mises en œuvre).

Suite au rapport de la NAS, le Bureau du recensement des États-Unis a prudemment testé une nouvelle mesure de la pauvreté intégrant certaines des recommandations (sans toutefois retenir les variations régionales du coût de la vie).

Des progrès lents

Entre-temps, le seuil de pauvreté officiel américain n'a pas changé.

Cela peut, en partie, être mis sur le compte du fait qu'une révision inspirée des propositions de la NAS modifierait substantiellement le nombre et la composition de la

population située sous le seuil de pauvreté⁷. Cette modification affecterait, à son tour, le versement de milliards de dollars sous forme de fonds fédéraux, redéfinirait les critères d'éligibilité pour des régimes concrets de prestations sociales, changerait le modèle, le niveau et le financement de programmes fédéraux et nationaux et affecterait les différents groupes démographiques de plusieurs manières. Si l'on ajoute à cela que le seuil de pauvreté officiel relève de la responsabilité du bureau exécutif du Président américain, on comprend aisément que toute nouvelle définition du seuil sera un sujet sensible et fera l'objet de fortes pressions institutionnelles et politiques.

Tandis que le débat se poursuit, le Bureau du recensement américain a introduit à titre d'essai une *mesure supplémentaire de la pauvreté*⁸, qui sera mise en place parallèlement au seuil de pauvreté officiel.

L'utilisation parallèle du nouveau et de l'ancien seuil de pauvreté peut contribuer à atténuer la controverse idéologique au cœur du débat. L'un des reproches émis contre les propositions de la NAS tient à ce qu'elles sont, dans une certaine mesure, basées sur les dépenses constatées de la société dans son ensemble, ce que certains considèrent comme un pas en avant vers un seuil de pauvreté relatif semblable au modèle européen. Aux États-Unis, comme ailleurs, les conservateurs voient la « pauvreté relative » comme un cheval de Troie qui, une fois admis dans l'enceinte des murs, libèrera les guerriers partisans d'une imposition plus progressive.

Entre-temps, plusieurs États ont pris l'initiative de mettre en œuvre des programmes⁹. À New York, l'Office of Economic Opportunity, par exemple, a déjà commencé à utiliser des mesures de la pauvreté basées sur les propositions de la NAS.

Comparaisons avec l'Europe

En comparant les taux de pauvreté des enfants américains à ceux d'autres pays développés, il est plus que probable que même la nouvelle *mesure supplémentaire de la pauvreté (Supplemental Poverty Measure)* sous-estimerait le niveau de pauvreté relative aux États-Unis. En effet, la majorité des pays de l'OCDE assure la gratuité ou la subvention de la garde et de l'éducation des jeunes enfants, des soins de santé (ou de l'assurance maladie) et verse d'importantes indemnités de congé parental. Aux États-Unis, les ménages doivent généralement payer de tels services en puisant dans leur « revenu disponible ». Les données équivalentes rapprochées ne sont donc pas nécessairement comparables.

En 2007, le professeur Donald Hernandez, ainsi que ses collègues Nancy Denton et Suzanne Macartney, ont fait une proposition qui permettrait une comparaison plus précise des taux de pauvreté des enfants aux États-Unis et dans d'autres pays développés. En s'inspirant des recommandations de la NAS et des recherches du Washington's Economic Policy Institute, l'équipe a d'abord calculé le revenu associé à une « pauvreté au regard du

budget de base » (*Basic Budget Poverty*). De manière plus radicale, ils ont ensuite calculé les revenus réels disponibles des ménages en déduisant les frais non discrétionnaires, dont le transport jusqu'au lieu de travail, l'assurance maladie et des services de qualité d'éducation et d'accueil des jeunes enfants.

Lorsque cette méthode est appliquée aux données du Bureau du recensement datant de la fin des années 1990, le résultat est un taux de pauvreté des enfants aux États-Unis d'environ 34 %. À la même époque, les estimations de l'UNICEF étaient de 21,9 % (pour la pauvreté relative des enfants basée sur le pourcentage d'enfants issus de ménages dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu médian).

Il se peut que cette approche surestime la disponibilité réelle, dans nombre de pays de l'OCDE, de services gratuits ou subventionnés de prise en charge et d'éducation « de qualité » pour la petite enfance. Mais selon les auteurs, elle est justifiée et démontre que, fait important, le décalage entre la pauvreté des enfants aux États-Unis et celle du reste du monde développé est encore plus important qu'on ne le pensait :

« Une mesure de la pauvreté allant au-delà de l'approche de l'UNICEF et consistant à inclure ces frais révèle des différences plus profondes que ne pourrait le laisser croire la mesure de l'UNICEF. Les taux de pauvreté de l'UNICEF pour six pays proposant des congés parentaux/congés de maternité, une scolarisation des jeunes enfants et une assurance maladie quasi-universels, vont de 2,4 % au Danemark à 10,2 % en Allemagne. D'après l'UNICEF, ce taux est au moins deux fois supérieur aux États-Unis (21,9 %) ; le taux de la pauvreté calculé à partir d'un budget de base tenant compte de l'accueil et de l'éducation des jeunes enfants et des soins de santé (*Basic Budget Poverty Rate*) est, lui, trois fois plus important...¹⁰ ».

¹ Orshansky, M. (1969). 'How Poverty is Measured', Monthly Labour Review, Vol. 92 (2) : 37-41.

² Notten, G. et C. de Neubourg (2011), « Monitoring Absolute and Relative Poverty: "Not Enough" is not the same as "Much Less" », *Review of Income and Wealth*, série 57 (2).

³ Couch et Pirog (2010), « Poverty Measurement in the U.S., Europe, and Developing Countries », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29 (2) : 217.

⁴ « Bleak Portrait of Poverty is Off the Mark, Experts Say », New York Times, 3 novembre 2011.

⁵ Couch et Pirog (2010), op. cit. p. 219.

⁶ Citro, C. F. et Robert T. Michael (eds.) (1995). *Measuring Poverty: A new approach*. National Academies Press, Washington DC. Disponible à l'adresse www.nap.edu/html/poverty/summary.html

⁷ Couch et Pirog (2010), op. cit. p. 219.

⁸ The Research Supplemental Poverty Measure, Bureau du recensement des États-Unis, novembre 2011, disponible à l'adresse : www.census.gov/hhes/povmeas/methodology/supplemental/research/Short_ResearchSPM2010.pdf

⁹ Smeeding, T. M. et J. Waldfogel (2010), « Fighting Poverty: Attentive policy can make a huge difference », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29 (2) : 405.

¹⁰ Hernandez, D. J., N. A. Denton et S. E. Macartney (2007), « Child Poverty in the US: A new family budget approach with comparison to European countries », dans Wintersberger, H., L. Alanen, T. Olk et J. Qvortrup (eds), « Childhood, Generational Order and the Welfare State: Exploring Children's Social and Economic Welfare », volume 1, *COST A19 : Children's Welfare*, Presses universitaires du Sud Danemark.

Données utilisées pour le *Bilan 10* : les enquêtes

Le travail statistique à l'origine du *Bilan 10* est directement basé sur les microdonnées d'enquêtes réalisées auprès de ménages dans 33 pays économiquement avancés. Les résultats statistiques pour le Japon et la Nouvelle-Zélande proviennent d'études nationales que les auteurs ont mises à la disposition de l'équipe de recherche de l'UNICEF.

La plupart des enquêtes réalisées dans le cadre du présent *Bilan* datent de 2009.

Union européenne

Statistiques de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie (EU-SILC)

L'édition 2009 de l'EU-SILC, la source principale de données du *Bilan 10*, renseigne sur les privations et la pauvreté relative des enfants au sein des 29 pays couverts par la présente étude (les 27 pays membres de l'Union européenne, ainsi que l'Islande et la Norvège).

Les enquêtes EU-SILC recueillent chaque année des données comparables sur le revenu, la pauvreté, l'exclusion sociale et les conditions de vie auprès d'échantillons représentatifs de ménages et de leurs membres résidant sur le territoire des pays à la date de la collecte des données.

L'EU-SILC est la source principale de données permettant de surveiller les indicateurs dont l'Union européenne se sert pour mesurer ses progrès en matière de réduction de l'exclusion sociale. La mise en œuvre de ces enquêtes gérées à l'échelle nationale permet une certaine souplesse (les enquêtes nationales sont basées sur un cadre commun, qui définit les variables cibles, ainsi que sur des lignes directrices et des concepts communs afin d'optimiser la comparabilité internationale).

L'EU-SILC a un composant principal (le même chaque année) et des modules spéciaux (qui changent d'une année à l'autre). Dans l'édition 2009, le module spécial sur la « privation matérielle » comprenait 36 variables, dont de nombreuses consacrées à la « privation matérielle des enfants », les « besoins de base », les « besoins en matière d'éducation ou de loisirs » et les « besoins médicaux ». De nombreuses variables comprises dans le module spécial 2009 ont été utilisées aux fins de l'analyse des privations des enfants dans le cadre du présent *Bilan*.

Les données sur la privation matérielle des enfants de l'EU-SILC datent de 2009, tandis que celles sur la pauvreté des enfants datent de 2008 (à l'exception du Royaume-Uni, où elles ont été recueillies en 2009).

De plus amples informations sont disponibles à l'adresse :
epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc

Une analyse approfondie de l'EU-SILC est disponible dans l'ouvrage suivant :

Atkinson, Anthony B. et Eric Marlier (eds) (2010), *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat, Commission européenne, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Les données sur la pauvreté de revenu des enfants en Australie, au Canada, aux États-Unis et en Suisse sont issues des enquêtes représentatives nationales suivantes :

Australie

Enquête sur le revenu des ménages et la dynamique du travail en Australie (Household Income and Labour Dynamics in Australie, HILDA), 2008–2009.

HILDA est une étude de panel de ménages qui recueille chaque année des informations sur le revenu, l'emploi, la vie familiale et la composition des ménages.

Cette enquête est réalisée annuellement par le Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research (Université de Melbourne) et financée par le gouvernement australien à travers le ministère de la famille, du logement, des services communautaires et des affaires autochtones. Les données sur les revenus issues de cette enquête datent de l'exercice allant de juillet 2008 à juin 2009.

De plus amples informations sont disponibles à l'adresse :
www.melbourneinstitute.com/hilda/

Canada

Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (Survey on Labour and Income Dynamics, SLID), 2009.

SLID est une étude de panel réalisée par Statistics Canada. Elle est la première source nationale de données sur les revenus et comprend des informations sur la situation des familles, l'éducation et le contexte démographique. L'enquête couvre l'ensemble de la population du Canada, à l'exception des résidents du Yukon, des territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, des habitants des réserves indiennes et des personnes vivant dans des établissements institutionnels (soit moins de 3 % de la population du pays).

Le *Bilan 10* utilise des données datant de l'édition 2009 de la SLID ; les données sur la pauvreté de revenu se réfèrent à l'année 2008.

De plus amples informations sont disponibles à l'adresse :
www.statcan.gc.ca/start-debut-fra.html

Suisse

Panel suisse de ménages (Swiss Household Panel, PSM), Suisse, 2009.

Le PSM est une étude de panel annuelle réalisée par la Fondation suisse pour la recherche en sciences sociales (FORS), associée à l'université de Lausanne.

L'étude suit un échantillon aléatoire de ménages suisses pendant un certain temps pour observer les changements sociaux et l'évolution concrète des conditions de vie.

Le *Bilan 10* utilise des données de l'édition 2009 du PSM ; les données sur la pauvreté des revenus datent de 2008.

De plus amples informations sont disponibles à l'adresse : www.swisspanel.ch

États-Unis

Enquête de panel sur la dynamique des revenus (Panel Study on Income Dynamics, PSID), États-Unis, 2007.

La PSID est une étude de panel représentative américaine sur le statut socio-économique et la santé qui couvre plusieurs générations. Lancée en 1968, elle est gérée par l'Institute of Social Research à l'université du Michigan et recueille des données sur, entre autres, le revenu, l'opulence, les dépenses, la démographie, l'éducation et le développement des enfants.

Les données de la PSID utilisées par le *Bilan 10* datent de l'édition 2007 ; les données sur la pauvreté de revenu remontent à 2006.

De plus amples informations sont disponibles à l'adresse : psidonline.isr.umich.edu/

Pour les quatre enquêtes présentées ci-dessus (HILDA, SLID, PSM et PSID), les données sur le revenu des ménages harmonisées ont été obtenues grâce au Cross National Equivalent File (CNEF), un projet dirigé par l'université Cornell. Ces données ont permis de compléter les résultats de l'enquête initiale.

De plus amples informations sont disponibles à l'adresse : www.human.cornell.edu/pam/research/centers-programs/german-panel/cnef.cfm

Autres sources d'information sur la pauvreté de revenu

Japon, 2010.

Les statistiques sur la pauvreté de revenu des enfants au Japon sont issues de la source suivante :

Bureau du cabinet, bureau pour l'égalité des sexes, Japon (2011), « The State of Poverty and Gender Gap », document présenté lors du groupe de travail « Women and the Economy », Comité spécialisé sur les questions de base, l'estimation et l'évaluation de l'impact des différences de sexe, sous les auspices du Conseil pour l'égalité des sexes, Tokyo, 20 décembre 2011.

Les données présentées dans le *Bilan 10* sont issues de l'étude approfondie 2010 sur les conditions de vie du ministère de la Santé, du travail et du bien-être. Les données sur les revenus datent de 2010.

De plus amples informations sont disponibles à l'adresse : www.mhlw.go.jp/english/database/db-hss/cslc-index.html

Nouvelle-Zélande, 2009–2010.

Les statistiques sur la pauvreté de revenu des enfants en Nouvelle-Zélande sont issues de :

Perry, Bryan (2011), « Household Incomes in New Zealand: Trends in indicators of inequality and hardship 1982 to 2010 », ministère du Développement social, Wellington, juillet 2011.

Le *Bilan 10* présente des microdonnées extraites de l'édition 2009-2010 de la Household Economic Survey de l'organisme Statistics New Zealand. Les données sur les revenus issues de cette enquête datent de 2010.

De plus amples informations sont disponibles à l'adresse : www.stats.govt.nz/surveys_and_methods/our-surveys/hes-resource.aspx

R É F É R E N C E S

ⁱ UNICEF Innocenti Research Centre (2010). 'Les enfants laissés pour compte: Tableau de classement des inégalités de bien-être entre les enfants des pays riches', *Innocenti Report Card 9*, UNICEF IRC, Florence.
www.unicef.fr/userfiles/Bilan_Innocenti9(1).pdf

ⁱⁱ Bradshaw, J., Y. Chzhen, C. de Neubourg, G. Main, B. Martorano, and L. Menchini (2012), 'Relative Income Poverty among Children in Rich Countries', *Innocenti Working Paper 2012-01*, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_01.pdf

ⁱⁱⁱ Bradshaw, J. and E. Mayhew (2010). 'Understanding Extreme Poverty in the European Union', *European Journal of Homelessness*, Vol.4: 174.

^{iv} Notten, G. and C. de Neubourg (2011). 'Monitoring Absolute and Relative Poverty: "Not Enough" is not the same as "Much Less"', *Review of Income and Wealth*, Series 57 (2): 260-265.

^v Bradshaw et al. (2012). *op. cit.*

^{vi} Nolan, B. et C. T. Whelan (2010), « Using Non-Monetary Deprivation Indicators to Analyse Poverty and Social Exclusion: Lessons from Europe? » *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29 (2) : 305-325.

^{vii} Fusco, A., A-C. Guio et E. Marlier (2010), « Income Poverty and Deprivation in European Countries », *Documents de travail méthodologiques d'Eurostat*, Commission européenne, Luxembourg.
epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-030/EN/KS-RA-10-030-EN.PDF

^{viii} Guio, A-C. (2010). « What Can Be Learned from Deprivation Indicators in Europe », *Documents de travail méthodologiques d'Eurostat*, Commission européenne, Luxembourg.
epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-007/EN/KS-RA-09-007-EN.PDF

^{ix} Nolan et Whelan (2010) *op. cit.*, pp. 319-321.

^x Lansley, S. et J. Mack (2011), texte revu par Kristian Niemietz, « A New Understanding of Poverty », Institute of Economic Affairs.
www.poverty.ac.uk/sites/default/files/Review%20Niemietz%2020%20May%20sl&jm-final.pdf

^{xi} Bradshaw et al. (2012). *op. cit.*

^{xii} Smeeding, T. M. et J. Waldfogel (2010), « Fighting poverty: Attentive policy can make a huge difference », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29 (2) : 401-407.

^{xiii} Pasma, C. (2010), « Bearing the Brunt: How the 2008-2009 Recession Created Poverty for Canadian Families », Citizens for Public Justice, Ottawa.
www.cpj.ca/en/content/bearing-brunt

^{xiv} Bradshaw, J. (2000), « Poor Children in Rich Countries », Discours à la Hawke's Bay Medical Research Foundation, Nouvelle-Zélande.

Abréviations utilisées pour les pays

Allemagne	DE
Australie	AU
Autriche	AT
Belgique	BE
Bulgarie	BG
Canada	CA
Chypre	CY
Danemark	DK
Espagne	ES
Estonie	EE
États-Unis	US
Finlande	FI
France	FR
Grèce	GR
Hongrie	HU
Irlande	IE
Islande	IS
Italie	IT
Japon	JP
Lettonie	LV
Lituanie	LT
Luxembourg	LU
Malte	MT
Norvège	NO
Nouvelle-Zélande	NZ
Pays-Bas	NL
Pologne	PL
Portugal	PT
République tchèque	CZ
Roumanie	RO
Royaume-Uni	UK
Slovaquie	SK
Slovénie	SI
Suède	SE
Suisse	CH

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

Le *Bilan Innocenti n° 10* a été coordonné par le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF et a bénéficié du concours d'un groupe d'experts et de vérificateurs. Les recherches ont été achevées fin décembre 2011.

Un document détaillé sur l'élaboration de ce rapport, ainsi que le texte dans son intégralité sont disponibles sur le site Internet du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF à l'adresse www.unicef-irc.org.

Recherches et analyse de données

Peter Adamson (consultant indépendant pour le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF)

Jonathan Bradshaw (Université de York)

Yekaterina Chzhen (Université d'Oxford)

Gill Main (Université de York)

Bruno Martorano (Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF)

Leonardo Menchini (Responsable de politique sociale, suivi et évaluation, UNICEF Égypte, ancien membre du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF)

Chris de Neubourg (Responsable de la section des politiques sociales et économiques du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF)

Préparation des données

Bethelhem Ketsela Moulat, Ilze Plavgo et *Jan Oliver Suer* (Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF)

Sources des données et des statistiques individuelles

Aya Abe (Institut national de recherche sur la population et la sécurité sociale, Japon), qui a aimablement fourni les résultats statistiques sur la pauvreté des enfants liée au revenu au Japon.

Bryan Perry (ministère du Développement social, Nouvelle-Zélande), qui a gracieusement fourni les résultats statistiques sur la pauvreté des enfants liée au revenu en Nouvelle-Zélande.

Les Comités australien, canadien et néo-zélandais pour l'UNICEF, qui ont aidé le CRI à accéder aux sources de données pertinentes dans leur pays respectif.

Conseillers UNICEF

Gordon Alexander (Directeur, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF)

James Elder (Responsable de la section communication du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF)

Conseillers externes

Ferran Casas (Université de Girona)

Kenneth Couch (Université du Connecticut)

Donald Hernandez (City University de New York)

Gareth Jones (Consultant, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF)

Robert Joyce (Institut d'études fiscales, Londres)

Geranda Notten (Université d'Ottawa)

Dominic Richardson (Organisation de coopération et de développement économique)

Keetie Roelen (Institut d'études sur le développement, Brighton)

Kitty Stewart (School of Economics and Political Science, Londres)

Cinzia Lusco Bruschi et *Laura Meucci* du Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF ont apporté une aide administrative.

Précédentes publications dans la série des Bilans
(certains titres ne sont pas disponibles en français) :

Bilan Innocenti 1

Tableau de classement de la pauvreté des enfants dans les pays riches

Bilan Innocenti 2

A league table of child deaths by injury in rich nations

Bilan Innocenti 3

A league table of teenage births in rich nations

Bilan Innocenti 4

A league table of educational disadvantage in rich nations

Bilan Innocenti 5

A league table of child maltreatment deaths in rich nations

Bilan Innocenti 6

La pauvreté des enfants dans les pays riches 2005

Bilan Innocenti 7

La pauvreté des enfants en perspective : vue d'ensemble du bien-être des enfants dans les pays riches

Bilan Innocenti 8

La transition en cours dans la garde et l'éducation de l'enfant : Tableau de classement des services de garde et d'éducation des jeunes enfants dans les pays économiquement avancés

Bilan Innocenti 9

Les enfants laissés pour compte: Tableau de classement des inégalités de bien-être entre les enfants des pays riches

Réalisation graphique : MCC Design, Royaume-Uni
(www.mccdsgn.com)

Imprimé par : ABC Tipografia, Sesto Fiorentino, Florence, Italie

