



France

Lutte contre la pauvreté des enfants et promotion de l'inclusion sociale des enfants

Une étude sur les politiques nationales

Michel Legros

École nationale de la santé publique

Le contenu de ce rapport ne reflète pas nécessairement l'opinion ou le point de vue de la Commission européenne ou des États membres de l'UE.

Mai 2007



Commissioné par

La Commission européenne, DG emploi, affaires sociales et égalité des chances



Avertissement

Cette note a été rédigée en avril 2007 alors que se déroulait en France la campagne pour l'élection du président de la République. La question de la pauvreté des enfants n'est pas abordée dans ces débats autrement que par incidence. Par le passé et selon les périodes, les politiques de lutte contre la pauvreté ont connu des inflexions parfois vigoureuses à la suite de semblables échéances. Par conséquent, les politiques décrites dans cette note ne doivent pas être tenues pour définitivement acquises et il sera utile d'en réexaminer les contenus au cours du second semestre 2007 après que les priorités du nouveau président de la République et de la majorité parlementaire issue des élections de juin 2007 auront été exprimées et que le plan national d'action pour l'inclusion (PNAI) 2006-08 aura été conforté ou infléchi.

Sommaire

1	Enfants pauvres ou enfants dans des ménages pauvres	6
1.1	La pauvreté des enfants : une question à la marge des débats français	6
1.2	Deux millions d'enfants pauvres monétairement	9
1.3	De la pauvreté non monétaire au bien-être des enfants	11
1.3.1	Le logement des familles pauvres avec enfants	12
1.3.2	La santé des enfants pauvres	13
1.3.3	La pauvreté en éducation : exclusion sociale, exclusion scolaire	14
1.4	Des populations jeunes à problèmes spécifiques	15
2	les politiques publiques de lutte contre la pauvreté des familles et des enfants	16
2.1.	Politique nataliste et compensation des charges familiales : des prestations et des services	16
2.1.1.	Des prestations monétaires nombreuses et financièrement importantes	16
2.1.2	Des services aux familles : de la compensation à la conciliation	17
2.1.3	L'hypothèse de l'efficacité	20
2.2.	Familles pauvres et enfants vulnérables	21
2.2.1	La redistribution protège les familles pauvres	21
2.2.2	Une redistribution parfois inversée	22
2.2.3	Familles monoparentales et familles très nombreuses, les limites de la redistribution	23
2.2.4	Des propositions des organismes d'étude et des associations	24
2.2.5	Enfants pauvres, enfants vulnérables	25
2.3	Le PNAI, un investissement à la marge	26
2.4	Les droits de l'enfant et des obligations	28
2.4.1	Droits de l'enfant ou droits de l'enfant pauvre	28
3	Evaluation et suivi des politiques de lutte contre la pauvreté des familles et des enfants : un système de surveillance multiple et fragmenté	29
3.1	Un système de suivi des questions d'enfance performant	29
3.2	Des directions de travail	31
	Références bibliographiques	32

RÉSUMÉ

Enfants pauvres, enfants dans des ménages pauvres

1. En dépit des efforts d'organismes publics et d'associations, la question de la pauvreté des enfants, n'est pas clairement à l'agenda des politiques sociales françaises. L'existence de politiques publiques, familialistes¹ et redistributives solidement ancrées dans le paysage social a certainement beaucoup contribué à cette faible visibilité. La réapparition encore marginale du thème de l'enfance pauvre date d'une dizaine d'années et tient à quelques rapports et publications.
2. Au seuil de pauvreté monétaire de 60 %, le taux de pauvreté des enfants est de l'ordre de 15 % soit près de 3 points au dessus du taux de pauvreté de la population générale. Cette sur-pauvreté n'est pas généralisée à l'ensemble des enfants mais concerne principalement les enfants des familles monoparentales et les enfants des familles nombreuses.
3. Les outils de mesure et d'analyse de la pauvreté des enfants sur des critères autres que monétaires restent moins précis. Toutefois, trois problèmes concernant l'ensemble des populations pauvres semblent avoir un impact fort sur les enfants et les jeunes: le logement, la santé et la formation. Autant que la pauvreté, les informations sur ces trois domaines montrent l'importance des inégalités.
4. Au-delà des problèmes transversaux comme le manque d'argent, les difficultés de scolarisation, les inégalités de santé et de logement, certaines populations spécifiques sont confrontées à des difficultés plus importantes. Il s'agit principalement des jeunes en errance, des jeunes isolés en milieu rural, des jeunes des départements d'outre-mer, des enfants des gens du voyage et des enfants de migrants sans papiers.
5. À l'exception des travaux de synthèse comme ceux de l'United Nations Children Fund (Unicef, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance), nous manquons globalement d'études et de recherches sur le bien-être des enfants et des jeunes, pauvres ou non. Les travaux de l'Unicef ne classent pas la France à un très bon niveau. De nombreuses informations portant sur les suicides ou l'abandon scolaire montrent une présomption de mal-être chez certains jeunes. L'ampleur du phénomène et son intensité, en particulier dans la population pauvre, devraient être mieux documentées et resituées dans l'ensemble des attitudes de la population française.

Les politiques de lutte contre la pauvreté des familles et des enfants

6. Depuis le milieu du XX^{ème} siècle précédent, la France a développé une politique de soutien à la famille en recourant au versement de prestations, à la mise à disposition de services de garde et d'accompagnement à la socialisation des jeunes, à des aides fiscales et à des aides au logement. L'ensemble de ces politiques pèse environ 3 % du PIB.
7. Cette politique familialiste est mélangée à une politique de redistribution qui se traduit par l'existence de très nombreuses prestations sous conditions de ressources.

¹ Les politiques familialistes visent à compenser les charges liées à la présence d'enfants ou/et à améliorer la situation des familles sans tenir compte des niveaux de revenus.

8. L'efficacité de cette politique est attestée dans trois domaines: la réduction de l'intensité et du taux de pauvreté, l'augmentation de la fécondité et l'activité soutenue des parents (plus spécifiquement, des mères de famille).
9. La prise en charge des enfants reconnus comme vulnérables se fait dans le cadre de dispositifs spécifiques: l'aide sociale à l'enfance et la protection de la jeunesse. Ces politiques ont peu de liens définis avec les politiques de lutte contre la pauvreté.
10. En dépit d'une efficacité réelle, ces politiques restent insuffisamment redistributrices pour abaisser plus fortement le taux global de pauvreté des familles et des enfants, cela est particulièrement vérifié pour les familles très nombreuses et les familles monoparentales.

Évaluation et suivi des politiques de lutte contre la pauvreté des enfants

11. Il existe en France une importante production de données statistiques et d'études sur l'enfance, la famille et la pauvreté relevant de multiples organismes publics — Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), services statistiques des ministères sociaux et particulièrement la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique (DREES) ou organismes de protection sociale comme la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) — mais aussi d'associations — Union nationale des associations familiales (UNAF) ou Fondation de l'enfance.
12. Bien qu'elle ne soit pas focalisée directement sur la pauvreté des enfants, cette production pourrait être orientée sans difficulté pour améliorer la qualité et la quantité d'informations disponibles sur ce thème. Plusieurs observatoires pourraient être utilement mobilisés pour peu qu'une demande sociale et politique soit exprimée.
13. Si les politiques de lutte contre la pauvreté font l'objet d'un suivi, celui-ci est très peu centré sur la question des enfants pauvres. Il reste à conduire des évaluations à la fois sur les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et sur la dimension particulière de la pauvreté des enfants.
14. Au-delà de la seule collecte d'informations disponibles, il paraît nécessaire d'engager des travaux de recherche sur des thèmes comme les inégalités subies par les enfants, sur les fonctionnements familiaux et sur la notion même de bien-être des enfants et des jeunes, cela dans une perspective multidisciplinaire.

1. Enfants pauvres ou enfants dans des ménages pauvres

1.1. La pauvreté des enfants: une question à la marge des débats français

Ni dans les politiques sociales, ni dans la recherche académique, ni même dans les préoccupations dominantes des associations, la pauvreté des enfants n'est véritablement une thématique française. Il n'en a pas toujours été ainsi. La production littéraire qui accompagna le développement de la société industrielle au XIX^{ème} siècle abondait en témoignages et écrits sur la souffrance des enfants au travail et leur dénuement². Les grandes enquêtes sanitaires et sociales de cette période montraient la fragilisation de l'enfant qui ne constituait plus un appoint de ressources mais une dépense supplémentaire.

Cet intérêt pour l'enfant pauvre s'est estompé progressivement entre les deux guerres pour disparaître pendant les années de croissance et cela jusqu'à la fin des années 1990. Lorsque l'Abbé Pierre interpellait, au début des années 1950, le gouvernement de l'époque, ce n'était pas pour attirer l'attention sur la situation des enfants dans les bidonvilles mais pour dénoncer la crise du logement. De même, les grandes enquêtes des années 1960 sur les conditions de vie des familles ouvrières³ n'analysaient que marginalement la situation des enfants.

Certes, l'enfant pauvre reste toujours évoqué dans le discours humanitaire mais il s'agit surtout d'images fortes qui sollicitent le donateur potentiel lui demandant de venir en aide aux enfants pauvres des pays du tiers monde. L'enfant pauvre renvoie toujours à un ailleurs misérabiliste et sollicite notre compassion. Les médias français ont fait un grand usage des images en provenance d'orphelinats roumains lors du changement de régime dans ce pays.

Cette mise à l'écart de la thématique de l'enfant pauvre ne signifie pas une absence d'intervention des politiques sociales dans le domaine de l'enfance, bien au contraire, mais cette intervention a été construite principalement sur le mode de la protection d'une enfance fragile dont l'image est celle d'une victime. Victime de ses parents, de ses voisins, des proches ou des rôdeurs, l'enfant des politiques sociales est abandonné, ou objet de maltraitements, de violences et surtout, dans les dernières années où ce thème est devenu récurrent, victime d'abus sexuels. Les politiques se définissent alors comme protectrices de cet enfant victime, en particulier dans le cadre d'une législation dite de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et de la protection de la jeunesse, législation qui vient juste d'être réformée⁴.

Le mouvement associatif non plus n'est pas fortement investi dans le champ de l'enfance pauvre. De très nombreuses associations s'occupent d'enfants en difficultés mais il s'agit le plus souvent soit de mouvements éducatifs soit de mouvements de défense des enfants victimes de maltraitance ou de violences sexuelles. Une grande partie de ces associations s'est trouvée largement confortée par la thématique des droits de l'enfant et a intégré une logique de promotion globale du bien-être de l'enfant. Paradoxalement, cela ne s'est pas traduit par un recentrage de l'action de ces associations sur la lutte contre la pauvreté des enfants. Une très grande partie de l'action associative dans le domaine de l'enfance est en fait davantage organisée autour de la défense globale et de la promotion de la famille.

Ces associations sont regroupées, pour la plupart d'entre elles, dans une puissante fédération, l'UNAF.⁵

² Villeme, L.-R., *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers*, Paris, 1840.

³ Voir, par exemple, les travaux des années 1950-1970 de Chombart de Lauwe, P.-H., *Famille et Habitation* (en collaboration), 2 vol., éditions du CNRS, Paris, 1960, ou encore *Des hommes et des villes*, éditions Payot, Paris, 1965.

⁴ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance parue au Journal officiel n° 55 du 6 mars 2007.

⁵ Union nationale des associations familiales, 28 place saint Georges, Paris 75009.

La réémergence du thème de la pauvreté des enfants date du milieu des années 1990. La campagne pour l'élection présidentielle de 1995 sur le thème de la fracture sociale fut l'occasion pour les associations d'aborder cette question qui ne trouva cependant pas de traduction dans les législations de 1996 et de 1998. Ce thème revient sur le devant de la scène à la suite de la publication d'une étude de l'INSEE en décembre 1996, puis avec la parution d'un numéro d'Informations sociales, la revue de la CNAF, en 1999⁶. C'est surtout la diffusion d'un rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) en 2004 qui a constitué un tournant dans l'intérêt pour ce thème. Ce rapport avait été précédé d'un colloque en mars 2003 sur le thème «Les enfants pauvres en France» organisé conjointement par le CERC, le Commissariat général du plan, la CNAF, et la direction de la recherche, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des affaires sociales et de la solidarité. Enfin, en 2005, le CERC diffusait, sur le même thème, un second rapport à orientation méthodologique⁷.

Cette plus grande visibilité ne s'est pas traduite dans les actions et les politiques de façon marquante au cours des toutes dernières années. Ni la loi de lutte contre les exclusions (LCE) de 1998, ni la loi de cohésion sociale de 2005, ni les deux premiers plans nationaux pour l'inclusion sociale n'ont consacré une part importante de leurs priorités à la pauvreté des enfants. Lorsqu'une enquête conduite par l'INSEE sur les personnes sans domicile a fait état de près de 16 000 jeunes à la rue, cette information n'a quasiment pas été reprise par les médias. Enfin, le rapport de la commission animée par Martin Hirsch, président d'Emmaüs France, s'il a bien mis l'accent sur la nécessité de fixer des objectifs de réduction et d'éradication de la pauvreté des enfants, a surtout abordé, de façon plus traditionnelle, la nécessité d'une refonte des prestations aux familles et la recherche d'une meilleure articulation entre les prestations et les revenus du travail pour les familles pauvres.⁸

La question de la pauvreté des enfants n'est non plus guère abordée de façon vigoureuse par les associations. Le réseau Alerte manifeste, certes, une sensibilité à cette question mais ne met pas ce problème en avant et, dans la période très récente, cette thématique a davantage été portée par des associations confrontées à la présence d'enfants dans les familles pauvres auxquelles elles procurent des services. C'est le cas, par exemple, de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS)⁹.

Les récentes manifestations de soutien d'enfants susceptibles d'être expulsés de France en raison de l'illégalité de la présence de leurs parents sur le territoire français témoignent plus d'un sentiment de solidarité et de compassion que d'une volonté de lutte contre la pauvreté. Si la question de la pauvreté des enfants n'est pas structurante des politiques et des débats français, cela tient probablement à deux raisons.

La première est liée à l'histoire de la construction de l'État providence français. L'enfant pauvre est une figure du XIX^{ème} siècle — pauvre car son travail ne rapportait pas de revenus et ses conditions de travail dégradèrent sa santé¹⁰. Le retrait des enfants de la production avec la généralisation de l'obligation scolaire lorsque l'école devint gratuite, laïque et obligatoire, marqua la sortie de l'enfant — essentiellement de l'enfant ouvrier — de l'univers de la pauvreté et son entrée dans l'univers familial et scolaire. Quand à l'issue de sa scolarité, vers 12 puis 14 et enfin 16 ans, l'enfant bascule dans le monde du travail. Il n'est plus considéré comme un enfant mais comme un jeune adulte. À partir de ce moment du retrait des enfants de la production et donc du salariat, l'enfance cesse d'être pensée et décrite sur le mode de la pauvreté.

⁶ *Enfants pauvres, pauvres enfants*, in: «Informations sociales», n° 79, Paris, 1999.

⁷ À l'exception de la première étude de l'INSEE, qui utilise les données de l'Enquête Revenus Fiscaux, source principale des données sur la pauvreté des ménages en France, on notera que de nombreux travaux présentés dans le colloque de mars 2003 utilisent des données européennes, c'est le cas, en particulier de Jeandidier, B., Reinstadler, A., Ray, J.-C., Kop, J.-L., *Les enfants pauvres en France et en Europe*, qui s'appuient sur les données de l' European Community Household Panel (ECHP).

⁸ Hirsch, M., *Au possible nous sommes tenus*, rapport de la Commission familles, vulnérabilité, pauvreté, Ministère des solidarités, de la santé et de la famille, Paris, 2005.

⁹ FNARS, *Les enfants et leur famille en centre d'hébergement*, septembre 2006.

¹⁰ Murard, L., Zylberman, P., *Le petit travailleur fatigable. Villes-usines, habitat et intimités au XIX^e siècle*, Recherches, 1976.

La seconde raison tient à la politique démographique française de la première moitié du XX^{ème} siècle qui, obsédée par la dénatalité, fit de l'enfant un bien désirable et universel en valorisant la famille nombreuse. Que sa naissance se déroule dans un milieu riche ou un milieu pauvre, un enfant est un enfant et compte pour une voix dans le concert démographique. Lorsque les allocations familiales furent instituées avant la Seconde Guerre mondiale, puis confortées dès la fin de cette période, elles n'ont pas été distribuées en fonction des ressources mais à part égale quels que soient les revenus de la famille: seul l'emportait le nombre des enfants. L'enfant redevient l'opportunité d'une ressource, surtout lorsqu'il est de rang deux ou trois, le système d'allocations familiales ne proposant pas de prestations pour l'enfant de rang «un». Dans cette perspective, ce n'est pas la pauvreté des enfants ni celle des familles qui importe, mais plutôt la pauvreté en enfant.

Il n'est pas impossible enfin que la difficulté à penser la pauvreté des enfants tienne également aux définitions proposées de la notion d'enfant. La définition adoptée par l'UE, reprenant celle de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), incite à prendre en compte l'enfant de sa naissance à ses 17 ans révolus. Si cette définition permet de fixer un cadre commun d'analyse, elle n'en pose pas moins de redoutables problèmes de bornage. À l'image de l'enfant, qui est le plus souvent rattaché à la famille et dont l'âge de fait se situe de façon bien imprécise autour de 8 à 12 ans, se superpose progressivement celle du jeune, qui fait également l'objet des politiques publiques, mais dont la description renvoie le plus souvent, non plus à l'univers de la victime, mais à celui du risque et de la déviance. La limite de 17 ans n'est pas non plus très satisfaisante, celle de 16 ans qui correspond à la fin de la scolarité obligatoire serait plus simple dans le cas français. De plus, entre 16 et 21 ans, si l'on intègre la catégorie des jeunes majeurs qui va de 18 à 21 ans, les frontières sont de plus en plus brouillées. La coupure de 18 ans, si elle correspond à un découpage administratif, n'est pas sociologiquement très opérante. Le fait de clore à 17 ans révolus la catégorie étudiée risque, enfin, de laisser de côté la transformation profonde de la population jeune, qui voit son autonomie reculer de plus en plus dans le temps, rejoignant ainsi une définition ancienne de l'INSEE qui parlait d'enfant jusqu'à l'âge de 25 ans.

Cette difficulté à penser la pauvreté des enfants se traduit dans le système d'informations qui, outre les hésitations sur la définition des frontières d'âge, adopte une perspective presque toujours universaliste en produisant des informations sur les enfants sans se préoccuper du fait qu'ils appartiennent ou non à une famille pauvre. Ainsi, alors que l'on sait par des études monographiques, que les enfants vulnérables pris en charge par l'aide sociale à l'enfance appartiennent presque toujours à des familles à bas revenus, voire pauvres, on ne dispose d'aucunes données d'ensemble sur la pauvreté des enfants de l'aide sociale à l'enfance. On pourrait appliquer le même raisonnement à la protection maternelle et infantile (PMI), aux services sociaux ou de santé, voire à l'éducation pour laquelle on mesure les inégalités à partir de la catégorie socioprofessionnelle des parents. Il ne faut pas penser que cette

absence d'informations résulte d'une défaillance du système statistique, elle est le produit d'une construction universaliste des politiques familiales.

1.2. Deux millions d'enfants pauvres monétairement

Une étude de l'INSEE publiée en 2003¹¹, utilisant des données de 1998 et 1999, et faisant référence au seuil traditionnellement en usage à l'INSEE de 50 % du revenu médian, faisait état d'un taux de pauvreté monétaire des enfants de 7,8 % et rappelait que ce taux était légèrement supérieur à celui observé pour l'ensemble de la population. Le rapport du CERC sur la pauvreté des enfants reprenait les mêmes données. Enfin, le récent rapport du centre d'études de l'Unicef faisait état d'un taux de l'ordre de 7,3 % en utilisant le même seuil¹² de 50 %. Les dernières informations disponibles de l'INSEE, diffusées en septembre 2006 et utilisant des données de 2004, montrent un taux de pauvreté des enfants, toujours au même seuil de 50 %, de l'ordre de 7,7 %. Ce taux peut être considéré comme pratiquement stable sur les sept ou huit dernières années. Ce seuil conduit à une population d'enfants pauvres de l'ordre de 1 million sur une population d'un peu plus de 60 millions d'habitants. Ce taux de pauvreté des enfants est supérieur de 1,6 point au taux de pauvreté de la population générale.

Les informations au seuil de 60 % montrent un taux de pauvreté des enfants de l'ordre de 15 % soit un doublement du nombre des enfants pauvres¹³. De façon quasi proportionnelle, un peu plus de trois points séparent le taux de pauvreté des enfants de celui de la population générale. Là encore, une certaine stabilité peut être notée sur les dernières années. Ce constat avait déjà été effectué en 2003 par Bruno Jeandidier et ses collègues¹⁴, en utilisant une plus grande diversité d'indicateurs de pauvreté monétaire.

Ce seuil conduit à considérer que 2 millions d'enfants vivent dans des ménages pauvres en utilisant un indicateur de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian.

Les taux de pauvreté ne sont pas identiques selon les situations des familles. Comme dans la plupart des autres pays de l'Union, l'enfant qui vit avec un seul parent a un risque de pauvreté plus de deux fois supérieur à celui qui vit avec ses deux parents ou deux adultes dans le cas d'une famille recomposée. Par ailleurs, le taux de pauvreté des enfants augmente avec la taille de la fratrie. Deux groupes d'enfants connaissent par conséquent un risque de pauvreté plus important, il s'agit d'abord des enfants dans des fratries nombreuses et des enfants élevés dans une famille monoparentale. Ce taux de pauvreté est croissant avec l'âge comme le rappelle le CERC. Si le taux de pauvreté à 50 % des enfants de 0 à 2 ans était de 6,2 % en 1999, il passait à 7,7 % pour les 6 à 10 ans et à 10,5 % pour les 16 à 17 ans.¹⁵

¹¹ Dell, F., Legendre, N., *La pauvreté chez les enfants*, INSEE Première, n° 896, avril 2003.

¹² Adamson, P., et al., *Le bien-être des enfants dans les pays riches*, Bilan Innocenti 7, 2007.

¹³ Les taux fournis par Eurostat et l'INSEE peuvent différer de un à deux points n'utilisant pas les mêmes sources de recueil de l'information.

¹⁴ Op. cité

¹⁵ Rapport CERC, 2004, p. 41

Tableau n° 1
Taux et intensité de la pauvreté des familles avec enfants

	Taux de pauvreté	Intensité de la pauvreté
Ensemble des couples avec enfants	12	18
Dont 1 enfant	9	20
Dont 2 enfants	9	17
Dont 3 enfants	13	17
Dont 4 enfants et +	34	19
Familles monoparentales	27	18
Dont 1 enfant	20	16
Dont 2 enfants	28	17
Dont 3 enfants	39	18

Sources: ERF, INSEE 2003, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), n° 555, février 2007.

Le décalage entre le taux d'enfants pauvres et le taux de pauvreté de la population générale ne tient pas à un surcroît global de la pauvreté parmi les enfants ou à l'existence d'enfants pauvres et isolés de toute famille, mais bien au fait que deux groupes particuliers concentrent la pauvreté des enfants. Pour ces deux groupes, le fait que le ratio nombre de parents/nombre d'enfants soit déséquilibré induit un gonflement global du taux de pauvreté chez les enfants. Ce phénomène devrait être mieux mis en valeur, car il explique à la fois le surcroît de pauvreté chez les enfants, et donne des pistes pour remédier à cette situation.

Si les taux de pauvreté varient assez sensiblement selon la structure de la famille, en revanche, l'intensité de la pauvreté reste assez stable quelle que soit la composition de la famille. Ce résultat avait déjà été indiqué par Bruno Jeandidier pour l'ensemble des pays de l'UE «les ménages avec enfants dont les parents sont isolés seraient, dans la plupart des pays d'Europe, plus fréquemment pauvres, mais pas plus gravement»¹⁶.

Après la structure de la famille et la taille de la fratrie, le taux d'emploi des parents constitue la troisième variable discriminante de la situation de pauvreté des enfants. Le taux d'emploi des parents est corrélé négativement et de façon étroite au taux de pauvreté des enfants. Dans le rapport de 2003, Bruno Jeandidier notait la particularité de la situation française: «à mesure que le taux d'emploi diminue, la situation des ménages se dégrade relativement plus, en France, que dans les autres pays de l'Union européenne»¹⁷. Enfin, parmi les autres facteurs discriminants de la pauvreté des enfants figurent le niveau de diplôme des parents et le fait d'appartenir à une famille de non ressortissants de l'UE — un quart des enfants est dans ce cas. L'âge des parents est aussi discriminant. Le taux de pauvreté le plus bas concerne les enfants dont les parents ont entre 30 et 45 ans¹⁸. À l'inverse, les enfants pauvres se retrouvent plus souvent dans des ménages dont les parents sont soit plus jeunes, soit plus âgés.

Le nombre d'enfants concernés par les minima sociaux est de l'ordre de 1,6 million: 750 000 pour le revenu minimum d'insertion (RMI), 175 000 pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH), près de 300 000 enfants pour l'allocation de parent isolé (API) et 410 000 pour l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Si 2 millions d'enfants vivent dans des ménages pauvres et si 1,6 million sont concernés par les

¹⁶ Jeandidier, B., op. cité, p. 24.

¹⁷ Idem. note précédente.

¹⁸ Dell, F., Legendre, N., op. cité.

minima sociaux, on peut donc considérer que 400 000 enfants vivent dans des ménages pauvres dont les parents ont une activité professionnelle. Ce chiffre est probablement assez largement sous-estimé en raison de phénomènes de double compte (un parent travaillant et l'autre bénéficiant d'un minimum social).

Les comparaisons internationales proposées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'OMS, reprises par l'Unicef, montraient qu'en matière de pauvreté monétaire relative, la France se situait au 7^{ème} rang des pays riches pour la pauvreté des enfants après le Danemark, la Finlande, la Norvège, la Suède, la Suisse, et la République tchèque.¹⁹ Toutefois, si la France se situe au 5^{ème} rang des 15 premiers États membres de l'UE pour son taux relativement faible de pauvreté, à 60 % parmi les familles avec enfants, elle régresse à la 7^{ème} place lorsque les familles ont trois enfants ou plus. Elle est à la 4^{ème} place lorsqu'il n'y a qu'un ou deux enfants. Ce classement milite pour une meilleure prise en compte du rang et du nombre des enfants dans les comparaisons entre les États membres de l'UE.

On ne dispose que de peu d'études sur la pauvreté persistante des enfants. En 2002, le fichier de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) montrait que la moitié environ des familles recevant le RMI était dans cette situation depuis au moins 3 ans.

1.3. De la pauvreté non monétaire au bien-être des enfants

Nous ne disposons que de très peu de travaux s'intéressant de façon directe à des indicateurs relatifs au bien-être des enfants. De ce point de vue, les données rassemblées dans le dernier rapport Innocenti de l'Unicef constituent une intéressante avancée, même si les résultats finaux mériteraient d'être nettement affinés.²⁰ Les notions d'aisance familiale réduite, de dénuement matériel de l'enfant, l'utilisation du programme PISA de l'OCDE, le bien-être éducationnel, l'importance accordée aux relations avec les pairs, le développement des comportements à risque, les indicateurs de bien-être subjectif constituent des outils pour mieux comprendre la perception que peuvent avoir les enfants — encore que les indicateurs objectifs concernent plutôt les jeunes enfants alors que les indicateurs subjectifs s'appliquent plutôt aux jeunes — de leur propre situation. De ce point de vue, la situation française apparaît comme largement améliorable. Alors que les différents indicateurs de pauvreté monétaire placent la France dans le premier tiers des pays concernés, les indicateurs de bien-être la rétrogradent dans le dernier tiers ou tout au moins dans la seconde moitié du tableau.²¹

S'agissant des facteurs non monétaires, les sources statistiques disponibles apportent les informations les plus complètes dans les domaines du logement, de l'éducation et de la santé. Bien souvent ces sources ne permettent pas de recouper les informations obtenues avec le niveau de pauvreté des familles dans lesquelles vivent les enfants.

¹⁹ UNICEF, *La pauvreté des enfants dans les pays riches 2005*, Bilan Innocenti n° 6.

²⁰ Cette avancée nous conduit d'autant plus à regretter les limites de ce rapport. Limites méthodologiques liées à la prise en compte de données erronées (sur les jeunes en emploi dans la base de données de l'OCDE), au choix d'équi-pondération de facteurs par trop dissemblables (le taux de mortalité infantile et les naissances à petit poids), ou encore une lecture quasi moralisante de certains indicateurs (les familles monoparentales ou recomposées). La pratique de la recherche militante, si elle permet de faire avancer des idées, trouve là certains freins dont nous espérons que les prochains rapports tiendront mieux compte.

²¹ UNICEF, *La pauvreté des enfants en perspectives: vue d'ensemble du bien-être dans les pays riches*, Bilan Innocenti n° 7, 2007.

1.3.1. Le logement des familles pauvres avec enfants

Tout comme les familles dans lesquelles ils vivent, les enfants pauvres résident plus fréquemment dans des zones géographiques dévalorisées. Plus souvent que d'autres, ils se retrouvent dans des logements dégradés pour lesquels leurs parents peinent à assurer les charges. Dans les unités urbaines, 36 % des enfants pauvres habitent en cité, cette proportion s'élève à 43 % dans les unités urbaines de plus de 50 000 habitants. Une étude conduite par l'Institut national d'études démographiques (INED) et l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) en partenariat avec l'Observatoire de la pauvreté, s'est intéressée aux inégalités et aux ruptures sociales dans les zones urbaines sensibles d'Île-de-France²². Les résultats de cette étude mettent l'accent sur l'importance des ruptures des liens de filiation parmi les populations des zones sensibles. Sur ces territoires, la population «a été confrontée avant l'âge de 18 ans, plus souvent que la population générale, à de graves disputes ou conflits entre parents (13,7 contre 9,7 %), ainsi qu'au divorce ou à la séparation des parents (14,1 contre 8,5 %). À l'âge de 10 ans, plus d'un enquêté sur 5 ne vivait pas avec ses deux parents... la probabilité d'avoir connu une période de chômage d'au moins 6 mois augmente avec le nombre de ruptures vécues avant l'âge de 18 ans.»

Selon le Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, le nombre de logements insalubres en France se situe entre 400 et 600 000. Si près de 90 % de ces logements sont occupés par des ménages âgés ou des personnes isolées, près de 10 % sont occupés par des familles, dont près de 4 % sont des familles nombreuses. On ne connaît pas encore bien l'impact du mauvais logement chez l'enfant, sur son évolution et son devenir. En 1999, l'Inserm évaluait à 84 000 le nombre d'enfants de 1 à 6 ans atteints de plombémie. La loi de santé publique d'août 2004 a fixé un objectif de prévalence de l'ordre de 1 % en 2008.

Les familles pauvres ayant des enfants vivent plus fréquemment que les autres familles dans de l'habitat social locatif ainsi que dans des logements à statuts atypiques (sous-location, meublés, logement à titre gratuit). Plus des trois quarts des familles monoparentales pauvres et 58 % des couples pauvres ont un statut de locataire contre 40 % pour l'ensemble des familles avec enfants. Le surpeuplement des logements est plus fréquent pour les familles avec enfants. Il atteint 10 % des ménages avec enfant mais le quart des familles pauvres avec enfants. Environ un tiers des adolescents vivent aujourd'hui dans un logement où l'on trouve plus d'une personne par pièce. Eric Maurin et Dominique Goux montrent que ces adolescents souffrent deux fois plus souvent de retard scolaire que les enfants vivant dans un logement où l'on compte moins d'une personne par pièce. « Plus du tiers des enfants qui ne disposaient pas d'une pièce pour faire leurs devoirs quand elles avaient 11 ans sont sorties sans diplôme du système éducatif ». Pour ces auteurs, il ne s'agit pas de lier, de façon mécaniste et déterministe, habitat et résultats scolaires mais de montrer la convergence des différents domaines dans lesquels se marquent la pauvreté en conditions de vie.²³

En 2002, environ 7 % des locataires ont connu des retards de paiement de leurs loyers au cours des deux dernières années. Les couples avec enfants et les familles monoparentales sont les foyers les plus souvent concernés par les retards de loyer.²⁴ Le pourcentage atteint 14 % pour les familles monoparentales, 13 % pour les couples avec trois enfants ou plus, 10 % pour les couples avec deux enfants et 7 % pour les couples avec un enfant. Dans des situations financières déjà tendues, tout

²² Parizot, I., Chauvin, P., Firdion, J.-M., Paugam, S., *Santé, inégalités et ruptures sociales dans les zones urbaines sensibles d'Île-de-France*, Les travaux de l'Observatoire, 2003-2004, La Documentation française, Paris.

²³ Idem note 8.

²⁴ Nivière, D., *Les ménages ayant des difficultés pour payer leur loyer*, in: «Études et résultats», n° 534, DREES, novembre 2006.

événement familial peut entraîner le basculement vers l'impayé de loyer. La naissance d'un enfant entraîne des retards de loyers pour 11 % des ménages tout comme le départ d'un enfant du logement qui doit impliquer dans la plupart des cas la perte d'une prestation sociale.

Les travaux récents sur le coût du logement montrent que plusieurs catégories de ménage sont particulièrement sensibles aux dépenses de logement. Il s'agit principalement des ménages les plus pauvres, des jeunes, des familles monoparentales et des habitants de Paris²⁵. En matière de logement, les familles se sont trouvées fortement pénalisées par la hausse des loyers. Si pour un célibataire bénéficiaire du RMI, l'allocation logement couvre 76 % d'un loyer moyen dans un logement de l'ordre de 14 m², pour un couple avec 4 enfants dont la surface minimum serait de 76 m², l'allocation logement ne couvre plus qu'un montant de 44 % du loyer moyen.

Pour de nombreux enfants de familles pauvres, la question du logement est d'abord celle d'un hébergement. Une récente enquête de la FNARS montre que près de 14 000 enfants sont accueillis dans les établissements qui hébergent des familles. Ce sont dans les centres maternels mais aussi dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) que ces mineurs sont les plus nombreux. Ces mineurs, recensés en 2005, avaient pour la moitié d'entre eux moins de 6 ans et pour presque un quart moins de 2 ans. La moyenne d'âge des mères était de 31,7 ans et celle des pères de 35 ans. Environ trois mineurs sur cinq vivaient avec leur mère seule et plus du tiers avec leurs deux parents. Une famille sur six n'avait aucune ressource, deux femmes sur cinq percevaient l'API, et seul un couple sur cinq percevait deux salaires.²⁶

1.3.2. La santé des enfants pauvres

Avec un taux de mortalité infantile de 3,8 ‰ en 2005, la France se situe dans le tiers supérieur des pays de l'UE tout en restant derrière la Finlande ou la Suède. En 2003, les principales causes de mortalité des enfants de 1 à 18 ans étaient, par ordre décroissant, des causes externes (accidents, intoxications, suicides...) — qui représentaient près de la moitié des décès — puis les cancers (15 % des décès), les maladies neurologiques (6,4 %) et des malformations congénitales. On notera également que les morts violentes représentent 64 % des décès des 15-19 ans, dont les deux tiers sont dus à des accidents de la circulation. Le taux de suicide est de 11,7 %, les trois quarts concernant les garçons. De 15 à 19 ans, le suicide devient la seconde cause de mortalité après les accidents de la circulation. Ces chiffres s'appliquent à l'ensemble de la population jeune et traduisent un mal-être qui n'est pas applicable uniquement à la fraction de la population jeune la plus pauvre, pour laquelle nous ne disposons pas de données épidémiologiques.

S'agissant de la morbidité des enfants de moins de 15 ans, les morbidités déclarées portent sur les troubles ophtalmologiques (20 %), les pathologies respiratoires (20 %), les problèmes dentaires (17 %) et les problèmes respiratoires, endocriniens et métaboliques (15 %). Au total, la France se situe au 15^{ème} rang des 52 pays de la région européenne de l'OMS en matière de charge globale de morbidité chez les enfants de 0 à 14 ans avec un score de 23, et au 14^{ème} au sein de l'UE. Par rapport à la Suède, qui détient le meilleur résultat de l'UE avec un score de 17,1, les différences les plus significatives portent sur la prévalence de la morbidité néonatale, et sur les traumatismes non intentionnels.

²⁵ Centre d'analyse stratégique, *Hétérogénéité des ménages face au coût du logement*, note de veille, n° 38, décembre 2006.

²⁶ FNARS, *Les enfants et leur famille en centre d'hébergement*, Paris, septembre 2006.

Les études conduites par le Ministère de l'éducation nationale dans les zones d'éducation prioritaires (ZEP) montrent, dans les situations de pauvreté plus forte, une prévalence moindre des affections, qui tient en fait à un défaut de dépistage et à un diagnostic plus tardif des troubles sensoriels et cognitifs, une augmentation des taux d'obésité liée à des habitudes alimentaires et à une activité physique moindre. On note, dans ces zones, un traitement insuffisant des troubles respiratoires, l'asthme en particulier. La proportion d'enfants en surcharge pondérale atteint 17,2 % dans les ZEP contre 13,3 % dans les autres zones. Les enfants scolarisés en ZEP présentent deux fois plus de dents cariées que les enfants hors ZEP.

La longue liste des inégalités de santé apparaît de plus en plus nettement au fur et à mesure de la publication des résultats de recherche. En matière de surveillance de la grossesse, le nombre de visites réglementaires est de 7; le taux des femmes n'ayant pas atteint ce chiffre est de 23,8 % chez celles qui ne sont pas scolarisées alors qu'il n'est que de 4,4 % pour les femmes qui ont au moins le baccalauréat²⁷. On sait maintenant que les enfants dont l'un des parents a une consommation excessive d'alcool ont un risque de devenir alcoolodépendants 7 fois supérieur aux autres enfants. En matière nutritionnelle, on note que les dépenses alimentaires des populations en situation de pauvreté sont particulièrement contraignantes (de l'ordre de 3,7 euros/jour et par personne, alors que le coût minimal permettant de répondre aux besoins nutritionnels est de l'ordre de 4 à 5 euros/jour). On sait que la fréquentation de la restauration scolaire est favorable aux enfants d'un point de vue nutritionnel, mais on sait aussi que la fréquentation de la restauration scolaire des enfants pauvres est plus faible quand il n'y a pas de modulation des prix des repas. La question de la nutrition a fait l'objet de multiples investigations qui convergent sur l'importance du gradient social. Ainsi, il y a 10 fois plus d'obèses chez les enfants dont le père est ouvrier non qualifié (7,4 %) que chez ceux dont le père est cadre (0,7 %)²⁸.

Au-delà de la pauvreté et des inégalités de santé, de nombreuses études mettent l'accent sur les situations de souffrance des jeunes pour lesquels la consommation d'alcool apparaît autant un symptôme qu'un remède. Autant d'ailleurs que la quantité consommée, les spécialistes s'interrogent sur la signification de la transformation des modes de consommation, par exemple sous la forme de recherche d'ivresse. Ces situations qui ne concernaient jusqu'alors que des jeunes adultes deviennent plus fréquentes chez les moins de 15 ans²⁹.

1.3.3. La pauvreté en éducation: exclusion sociale, exclusion scolaire

La France s'est fixée pour objectif, par la loi d'orientation de juillet 1989, de mener l'ensemble d'une classe d'âge au minimum à une qualification reconnue de type certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou brevet d'études professionnelles (BEP) et 80 % des jeunes au niveau du baccalauréat. Or les indicateurs montrent que chaque année, 60 000 jeunes, soit environ 8 % de la classe d'âge, sortent du système scolaire sans qualification. Ce chiffre est constant depuis 1995.

Effets de catégories sociales et effets de territoire se conjuguent et aboutissent à ce qu'une proportion de jeunes se retrouve dans l'incapacité de bénéficier dans des conditions satisfaisantes de l'offre scolaire. Le système de carte scolaire affirme le principe de la sectorisation, tout en acceptant de nombreuses exceptions dont bénéficient très fortement les parents disposant du plus fort capital culturel. On constate une persistance des inégalités d'éducation entre les différents groupes sociaux. Le

²⁷ Scheidegger, S., Vilain, A., *Disparités sociales et surveillance de grossesse*, in: «Études et résultats», N° 552, janvier 2007.

²⁸ Voir les résultats parus dans *Études et résultats*, N° 573, mai 2007.

²⁹ Nous ne disposons pas de données épidémiologiques nationales pour étayer ces affirmations, toutefois, les travaux des Observatoires régionaux de santé ou les données rassemblées à l'occasion des récents états généraux sur l'alcool montrent l'importance de ces comportements dans la population jeune sur des territoires à forte pauvreté.

niveau des élèves issus des groupes sociaux les moins favorisés a peu progressé depuis une quinzaine d'année à la différence des enfants de cadres. Enfin, si une fraction des élèves catalogués comme décrocheurs, déscolarisés ou en rupture scolaire se rencontre dans tous les groupes sociaux, ces situations semblent affecter plus nettement les populations les plus en difficultés³⁰. Seuls 76 % des jeunes les plus modestes sont encore en formation initiale 6 ans après l'entrée en 6^{ème} contre, une moyenne nationale de 90 %. Parmi ceux qui sont encore scolarisés, l'orientation dans la voie professionnelle est plus fréquente que dans la voie générale, et les enfants de familles pauvres sont surreprésentés parmi les redoublants du secondaire.

Les travaux d'Eric Maurin ont mis en avant le rôle ségrégatif de l'environnement géographique. Ainsi, la proportion d'enfants de classe modeste varie de 1 à 3 entre les 10 % de collèges les moins populaires et les 10 % de collèges les plus populaires. Ils représentent en moyenne 20 % des effectifs dans les deux premiers cas et 70 % dans le second. 54 % des enfants dont le père ne dispose d'aucun diplôme ont déjà redoublé au moins une fois à l'entrée en 3^{ème}, contre 14 % de ceux dont le père est diplômé de l'enseignement supérieur. À 18 ans, 28 % des enfants d'ouvriers ont arrêté leurs études, contre 5 % des enfants de cadres.

Le décalage scolaire apparaît très tôt. Le retard scolaire est de 10 points supérieur à la moyenne nationale dès le CE2 dans les zones urbaines sensibles. Si 52 % des mères se jugent dépassées pour l'aide au devoir, ce pourcentage atteint 80 % pour les mères n'ayant que le certificat d'études primaires et dont les enfants sont au collège. 38 % des jeunes de familles défavorisées redoublent à l'école élémentaire, soit une proportion deux fois plus importante que la moyenne.

Parmi les enfants de familles à bas revenus, les enfants issus de familles d'origine étrangère se trouvent encore plus en difficulté que les autres car ils sont au cœur de ce processus de cumul entre de faibles niveaux culturels et un habitat dans des territoires disqualifiés. Ainsi, 10 % des élèves en 3^{ème} d'insertion³¹ sont étrangers, alors qu'ils représentent 4,3 % des élèves, et 10 points séparent le score des élèves étrangers de la moyenne nationale lors des évaluations en 6^{ème}.

1.4. Des populations jeunes à problèmes spécifiques

Si le logement, l'éducation et la santé constituent les thèmes les plus déterminants pour rendre compte des difficultés rencontrées par les jeunes, difficultés qui finissent par s'incarner dans des images comme celles des jeunes des cités, il ne faudrait pas que cette image cache d'autres situations, peut-être moins mises en avant médiatiquement mais qui possèdent chacune leur potentiel de risque et de danger de moindre inclusion voire de désinclusion:

- des jeunes isolés en milieu rural qui se trouvent sur des territoires à très faibles ressources culturelles;
- des jeunes issus des populations de gens du voyage pour lesquels la scolarisation semble marquer le pas;
- les populations jeunes dans les départements d'outre-mer;

³⁰ Ce paragraphe résume une contribution aux travaux de l'Observatoire de la pauvreté, 2003-04, de Kherroubi, M., Chanteau, J.-P., Larguèze, B., *Travaux de l'Observatoire*, La Documentation française, Paris, pp. 127-164.

³¹ Ces classes regroupent des élèves en situation d'échec scolaire, mais encore soumis à l'obligation de scolarité jusqu'à l'âge de 16 ans. La formation repose sur un projet pédagogique, établi en fonction des besoins des élèves, articulant formation dans l'établissement et stages en milieu professionnel. Le but est de préparer l'insertion des élèves dans une formation qualifiante (CAP, BEP).

- l'importance des jeunes errants, leur vulnérabilité dans un contexte social particulièrement violent;
- la violence des jeunes filles³²;
- la situation des enfants de migrants sans papiers.

2. les politiques publiques de lutte contre la pauvreté des familles et des enfants

Élaborées dans une perspective nataliste, les politiques publiques sont essentiellement familialistes. Cette aide aux familles se traduit d'abord par des prestations monétaires visant à compenser les charges liées aux enfants, mais également par la mise en œuvre, accentuée depuis une vingtaine d'années, de services de garde diversifiés offerts surtout aux femmes ayant des emplois à temps complet. Cette offre de prestations et de services explique en grande partie que la France se retrouve, à l'échelle européenne, dans une position plutôt favorable en matière de fécondité mais aussi de taux d'activité des femmes.

Parallèlement à ces politiques universalistes de soutien à la fécondité, d'autres prestations témoignent d'une volonté de redistribution économique et financière entre différents groupes sociaux, redistribution dont bénéficient nettement les familles les plus pauvres. Les politiques familiales protègent aussi de la pauvreté, même si l'on constate que toutes les familles ne bénéficient pas d'un niveau de protection égal.

Enfin, à côté de ces politiques natalistes ou d'égalisation sociale, d'autres politiques visent à protéger les enfants les plus vulnérables (en raison de handicaps ou de vie dans un milieu à risques).

L'ensemble de ces politiques est relativement stable dans le temps. Les mesures récentes qui figurent dans le dernier PNAI, ne font que corriger à la marge ces politiques ou agissent plus directement sur la situation des enfants, c'est le cas pour l'école et les loisirs des enfants.

Depuis quelques années, la thématique des droits de l'enfant a fait son apparition dans le champ des politiques sociales et contribue à mettre l'accent sur l'enfant comme individualité dans un univers où la famille reste prépondérante. À cette émergence des droits de l'enfant répond une accentuation d'un discours sur les obligations et les devoirs des familles à l'égard de leurs enfants.

2.1. Politique nataliste et compensation des charges familiales : des prestations et des services

2.1.1. Des prestations monétaires nombreuses et financièrement importantes

En 2005, le montant global des prestations sociales versées aux ménages s'élevait à 505,5 milliards d'euros, soit 29,6 % du PIB de la France. La part versée pour les prestations familiales et de maternité représentait 45,5 milliards d'euros, soit 9 % des prestations sociales et près de 3 % du PIB. En fait, ce calcul est trop restrictif. Pour avoir une plus juste mesure de la globalité de ces aides, il faut prendre en compte les aides fiscales, les compléments de retraite versés au titre des charges familiales, les aides

³² Ruby, S., *Les «crapuleuses», ces adolescentes déviantes*, PUF, Paris, 2005.

au logement des familles ainsi qu'une large part des prestations liées à la pauvreté et à l'exclusion. Aux aides et prestations directes de l'ordre de 45,5 milliards d'euros, il faut ajouter près de 50 milliards d'aides indirectes, soit au total 95 milliards d'euros, c'est-à-dire près de 6 % du PIB.

On ne compte pas moins de 17 prestations différentes qui concourent à l'entretien des enfants et accompagnent les familles entre le moment de la naissance et les trois premières années de l'enfant. Parmi ces prestations, les plus importantes sont les allocations familiales, versées sans conditions de ressources aux familles de deux enfants ou plus. Elles concernent 4,8 millions de familles dont 69 % ont deux enfants. Le nombre des familles bénéficiaires s'accroît d'environ 0,5 % par an. Pour une famille de trois enfants, le montant mensuel des allocations était de 267 euros au 1^{er} juillet 2006. Un complément familial est versé, sous conditions de ressources, aux familles de trois enfants et plus. Une allocation de rentrée scolaire est versée, également sous conditions de ressources, aux familles ayant un ou plusieurs enfants scolarisés et âgés de 6 à 18 ans.

Un dispositif nouveau s'applique aux familles ayant un ou plusieurs enfants nés ou adoptés après le 1^{er} janvier 2004. Ce dispositif est composé d'une prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), versée sous conditions de ressources et qui comprend une allocation de base versée de la naissance jusqu'aux trois ans de l'enfant, ainsi qu'une prime à la naissance et à l'adoption versée en une seule fois. Les familles peuvent également bénéficier, sans conditions de ressources, d'un complément de libre choix d'activité (CLCA) en cas de cessation ou de réduction d'activité et d'un complément de libre choix du mode de garde (CMG). À la fin de 2005, 1,3 million de familles bénéficiaient de l'allocation de base de la PAJE.

S'agissant des familles monoparentales, l'allocation de soutien familial (ASF), d'un montant mensuel de l'ordre de 85 euros, est attribuée sans conditions de ressources au parent qui élève seul son enfant. Cette allocation concernait fin 2005 près de 700 000 ménages. L'allocation de parent isolé (API) est un minimum social différentiel attribué sous conditions de ressources. Le plafond maximum de ressources d'une femme avec un enfant bénéficiaire de l'API est actuellement de 748 euros par mois, augmenté de 187 euros par enfant à charge. 206 000 personnes sont bénéficiaires de cette dernière allocation ; leur nombre augmente de l'ordre de 5 % annuellement.

À ces allocations, il faut ajouter les aides au logement attribuées sous conditions de ressources et destinées à assurer une couverture partielle des frais de logement. L'allocation logement à caractère familial (ALF) est versée aux jeunes ménages pendant cinq ans à compter de la date du mariage et aux familles avec des personnes à charge. L'aide personnalisée au logement (APL) est destinée aux locataires de logements conventionnés ou aux accédants à la propriété ayant bénéficié de prêts sociaux; enfin, l'allocation logement à caractère social (ALS), versée sous conditions de ressources, concerne toute personne quels que soient son âge et sa situation professionnelle. Le nombre de ménages bénéficiaires de ces aides était de 6,1 millions en 2005. Le montant moyen des aides au logement atteint 190 euros par mois.³³

2.1.2. Des services aux familles : de la compensation à la conciliation

Selon les estimations de l'INSEE au 1^{er} janvier 2005, il y avait en France métropolitaine 13 547 680 enfants de moins de 18 ans. Ce chiffre était de 14 108 818 jeunes pour la France entière. Sur la base d'un nombre de naissances qui s'établit à 800 000 par an depuis 2000, la population des moins de 3 ans se monte à environ 2,4 millions d'enfants. La moitié des enfants est gardée au domicile par l'un des

³³ Berger, E., *Les prestations familiales et de logement en 2005, études et résultats*, n° 544, décembre 2006.

deux parents. «L'histoire des modes de garde en France, pour reprendre l'expression d'Alain Norvez³⁴, depuis la Seconde Guerre mondiale, est celle d'une pénurie». Pendant longtemps, l'État n'a pas anticipé le mouvement de fond de la montée du travail salarié féminin et a continué à valoriser la garde maternelle comme étant la meilleure des réponses possibles. À partir des années 1980, un effort est accompli par les pouvoirs publics qui, à la fois, augmentent le nombre de moyens de gardes disponibles et en diversifient les modalités.

L'école joue aussi un rôle important dans l'accueil des jeunes enfants. Le code de l'éducation prévoit que les enfants peuvent être accueillis à partir de deux ans dans la limite des places disponibles.³⁵ En 2005, le taux de scolarisation des enfants de deux ans était de 24,5 %, cela représentait plus de 193 000 enfants scolarisés en maternelle.

L'importance d'une offre de modes de garde est déterminante dans la perspective d'une articulation satisfaisante entre l'accès ou le maintien au travail des femmes. La question de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale est à ce prix dans une société française où les comportements masculins restent encore fortement marqués par une tradition méditerranéenne.³⁶

Les services offerts se partagent entre les modes d'accueil individuel et collectif. Parmi les accueils individuels, on distingue entre les assistantes maternelles, qui accueillent les enfants à leur domicile moyennant rémunération, dès lors qu'elles ont obtenu un agrément par le Conseil général et les gardes à domicile, qui sont des employées de maison, salariées directement par les parents ou par des services. Dans ce cas, les parents bénéficient d'une exonération des charges sociales sur les salaires.

Les services collectifs comprennent principalement les crèches collectives, qui accueillent des enfants de moins de 3 ans dont les parents travaillent — les familles participent aux coûts de fonctionnement en fonction de leurs revenus — et les crèches familiales, qui regroupent des assistantes maternelles agréées qui accueillent de un à trois enfants à leur domicile. La participation des parents est identique à celle des crèches collectives.

D'autres équipements participent également à l'accueil des enfants: les haltes garderies, les ludothèques, les centres aérés, les centres de loisirs ou les lieux d'accueil parents-enfants.

En 2005, on comptait 254 000 places d'accueil en structures collectives. Si l'on ajoute à ce total l'offre en crèche familiale, la somme des places disponibles avoisine les 317 000 places. Ce chiffre devrait atteindre 350 000 places en 2008.

³⁴ Norvez, A., *De la naissance à l'école. Santé, modes de garde et pré-scolarité dans la France contemporaine*, INED/PUF, Paris, 1990.

³⁵ Les rapports annuels de la Défenseure des enfants signalent toutefois que cet accueil trop précoce peut être préjudiciable à la bonne socialisation de ces enfants.

³⁶ Neyrand, G., Fraioli, N., *Vie et socialisation des jeunes enfants au regard des modalités de leur accueil*, Centre interdisciplinaire méditerranéen d'études et de recherches en sciences sociales, 175 rue Fernando Canobio, 13320 Bouc Bel Air, Septembre 2006, cimerss@wanadoo.fr

Tableau n° 2
Répartition de l'offre de places en crèches

Type de crèche	Nombre de places
Crèches collectives	143 761
De quartier	84 159
De personnel	9 865
Crèches parentales	2 282
Multi accueil	47 455
Haltes garderies	59 223
Traditionnelle	40 328
A gestion parentale	1 927
Multi accueil	16 968
Jardins d'enfants	8 573
Mono accueil	7 815
Multi accueil	758
Accueil polyvalent	43 150
Total accueil collectif	254 707
Places crèches familiales	61 857

Sources: Drees, enquête PMI.

Le développement des crèches d'entreprise reste encore faible en dépit d'un effort pour promouvoir ce service.

L'offre est inégalement répartie. Les petites villes et les zones rurales sont en situation de quasi-pénurie en matière de garde collective. Par ailleurs, les systèmes de garde qui privilégient l'accueil des enfants dont les deux parents travaillent bloquent les femmes qui ne travaillent pas dans le non-emploi. L'évolution des modes de garde se fait aussi dans un contexte d'accentuation des offres régulées par le marché, options qui, tout en affirmant le libre choix des mères, valorisent en fait le travail à temps partiel des femmes, voire l'arrêt du travail pour les femmes les moins qualifiées³⁷.

En dépit des fortes tensions liées aux décalages entre la demande et l'offre, les études sur la satisfaction des ménages à l'égard des modes de garde montrent que les trois quarts des opinions sont favorables.

Si la question des services aux familles est habituellement abordée pour la petite enfance, il ne faudrait pas négliger l'importance des activités périscolaires le plus souvent organisées par le monde associatif et surtout par les collectivités locales. Il s'agit là principalement des garderies après l'école, mais aussi des centres aérés et autres lieux de loisirs, de vacances mais aussi de soutien scolaire. Ces services proposés par les collectivités locales fonctionnent le plus souvent sur la base d'un financement par l'impôt local avec une participation financière des familles. Cet apport des familles est dégressif en fonction de leur quotient familial. Il s'agit là d'une politique à la fois familialiste et distributrice.

D'autres services comme les transports scolaires sont, en dehors de rares exceptions, pris entièrement en charge par les collectivités locales. Ainsi, chaque jour près de 4,5 millions d'enfants sont transportés de leur domicile à leur école dans le cadre des services de ramassage scolaire.

De la même manière, les services offerts aux familles se sont multipliés depuis le début des années 1980 dans le domaine de l'accompagnement vers l'emploi et pour lutter contre l'exclusion scolaire. Ils concernent principalement les jeunes à partir de 16 ans, âge de fin d'obligation scolaire et se

³⁷ *idem* note précédente.

poursuivent jusqu'à 25 ans, voire un peu davantage. Les 400 missions locales, les 150 permanences d'accueil, d'insertion et d'orientation, mais aussi les espaces jeunes, les points d'accueil et d'écoute jeunes, participent de cet ensemble de services, le plus souvent proposés par les municipalités.

À côté de ces dispositifs plus anciens, apparaît à la fin des années 1990 l'idée que si les parents ne sont pas toujours démissionnaires, ils ont parfois besoin d'être soutenus dans leur rôle de parents. C'est ainsi qu'à côté des services traditionnels d'accueil des jeunes enfants, de nouveaux services aux familles sont apparus: les établissements d'information, de conseil conjugal et familial (décret du 23 mars 1993), les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP, mars 1999), le développement, depuis mars 2004, des points info famille (PIF).

2.1.3. L'hypothèse de l'efficacité

Si l'objectif majeur de cette politique est bien de favoriser la natalité tout en permettant aux familles qui le désirent de ne pas rompre avec une activité professionnelle, il faut convenir que cet objectif est globalement plutôt atteint.

Entre 1975 et 2005, le taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans est passé de 58,6 à 81,1 % soit une augmentation de 22,5 points. Dans le même temps, le taux d'activité des femmes de 15 à 24 ans, majoritairement sans enfant, se réduisait de 15,6 points.

Le taux moyen d'activité des femmes en couple est de 75,7 %, ce taux s'élève à 80,2 % pour les femmes ayant un enfant de moins de trois ans et à 83,9 % pour les femmes ayant deux enfants de trois ans ou plus³⁸. Lorsque les femmes ne sont pas en couple, le taux moyen d'activité pour celles élevant un enfant ou plus est encore de 76,5 %.

En France, ce taux d'activité des femmes ne s'explique pas par une prise en charge familiale plus importante des hommes, ni par le recours plus important à des gardes familiales, même si le rôle des grands-parents s'est fait plus important au cours des dernières années, mais bien par la diversité et le développement de l'offre de garde.

Cette forte activité se conjugue avec un indicateur conjoncturel de fécondité de près de 2 enfants par femme³⁹. On rappelle que cet indicateur conjoncturel de fécondité s'établissait en 2004 à 1,5 enfant pour l'ensemble de l'UE, alors qu'il était de 1,9 en France. En 2005, les naissances ont augmenté au même rythme qu'en 2004 (+ 0,9 %). Le nombre de naissances atteint 807 400, soit un niveau proche de celui exceptionnel de 2000 (808 200). En 2006, ce nombre s'est élevé à 830 900, un niveau jamais observé depuis vingt-cinq ans. L'âge moyen des mères continue de s'élever: il était de 29,7 ans en 2005 contre 28,9 ans dix années plus tôt. Si le modèle dominant est celui d'une famille de deux enfants, en 2005, on comptait 1,7 million de familles vivant avec trois enfants ou plus⁴⁰. En fait, la part des familles de trois enfants reste stable au cours des derniers recensements alors que celle des familles de quatre enfants et plus diminue régulièrement.

Les parents des familles très nombreuses sont moins qualifiés, ils exercent le plus souvent une profession ouvrière.

³⁸ Source INSEE, *Enquête emploi 2005*, in: «Regards sur la parité».

³⁹ *Bilan démographique 2006: Un excédent naturel record*, INSEE Première n° 1118, janvier 2007.

⁴⁰ Blanpain, N., *Les conditions de vie des familles nombreuses*, DREES, *Études et résultats*, n° 555, février 2007.

S'agissant de la structure des familles, on constate une élévation régulière du nombre des familles monoparentales. À la fin décembre 2003, on dénombrait environ 1,51 million de familles monoparentales. Dans 92 % des cas, la personne de référence était une femme. Plus de 2,5 millions d'enfants vivent dans une famille monoparentale. Ils sont en majorité plus âgés que ceux vivant dans une famille biparentale, dans la mesure où la majorité des séparations surviennent plusieurs années après la naissance.

2.2. Familles pauvres et enfants vulnérables

Au-delà de chercher à compenser le poids économique de l'enfant dans l'objectif de rendre la natalité plus désirable pour les familles, les politiques sociales permettent-elles de réduire la pauvreté des familles avec enfants? Les travaux sur les politiques sociales familiales montrent que cet objectif est en partie atteint, mais de manière différenciée selon les types de famille. Pour reprendre une analyse de Pierre Strobel, les politiques familiales françaises juxtaposent une pluralité d'objectifs. Tel est le cas du système de quotient familial, où les allocations familiales renvoient à des formes de familialisme strict, l'avantage étant le même pour tous. Lorsque les aides décroissent avec le revenu, ce qui est le cas de l'allocation logement, la logique familialiste prend en compte un critère social, en revanche, nous passons dans une logique de *welfarisme* lorsque des allocations sont ciblées directement sur les plus pauvres, ce qui est le cas, par exemple, de l'allocation de parent isolé. Les équilibres entre ces logiques sont difficiles à remettre en question comme l'a montré l'épisode de 1998 de mise sous conditions de ressources des allocations familiales⁴¹.

Au delà de ces différentes logiques, l'examen de ces politiques montre le peu de focalisation en France sur la question de la pauvreté des enfants en dépit du fait que le taux de pauvreté des enfants est plus élevé que le taux de pauvreté de la population générale. Le CERC rappelle l'importance pour l'avenir et en termes de justice sociale de cette question mobilisant une double argumentation en termes de justice sociale, les enfants n'étant aucunement responsable⁴² de leur situation de pauvreté, et d'efficacité sociale. Cette thématique reste cependant peu prise en compte par le monde politique et associatif.

2.2.1. La redistribution protège les familles pauvres

Dans le cas de la France, les mécanismes de redistribution ont un double impact sur la pauvreté, ils réduisent le nombre de personnes pauvres et diminuent l'intensité de la pauvreté pour ces personnes. Moins de pauvres et des pauvres moins pauvres, tel est ce double effet qui s'applique à l'ensemble des situations familiales. On remarque que cet effet est particulièrement élevé pour les familles monoparentales comme pour les familles très nombreuses.

⁴¹ Strobel, P., *La contribution des politiques familiales à la réduction et de la pauvreté et des inégalités: les paradoxes du cas français*, in: Daniel, C., Palier, B. (éd.), «La protection sociale en Europe, le temps des réformes», pp. 195-204, La Documentation française, Paris, février 2001.

⁴² Cet argument de la responsabilité, que l'on retrouve dans le rapport du CERC mais également dans d'autres articles qui mettent l'accent sur la pauvreté des enfants, mérite d'être regardé plus attentivement car il sous-tend que la responsabilité des ménages pauvres pèserait d'abord sur les personnes pauvres elles-mêmes. Ce devrait être tout au moins une responsabilité partagée entre les personnes et les États ou plus globalement les systèmes sociaux dans lesquels vivent ces personnes. Est-ce à dire que les personnes âgées pauvres des années 1960 étaient responsables de leur situation?

Tableau n° 3
Taux et intensité de pauvreté des familles avec enfants

	Taux de pauvreté		Intensité de la pauvreté	
	Avant transfert	Après transfert	Avant transfert	Après transfert
Ensemble des couples avec enfants	22	12	22	12
Dont 1 enfant	11	9	11	9
Dont 2 enfants	15	9	15	9
Dont 3 enfants	33	13	33	13
Dont 4 enfants et +	64	34	64	34
Familles monoparentales	46	27	46	27
Dont 1 enfant	35	20	35	20
Dont 2 enfants	46	28	46	28
Dont 3 enfants	71	39	71	39

Sources: ERF, Insee 2003, DREES, n° 555, février 2007.

La redistribution verticale est particulièrement significative: 82 % des familles de trois enfants ou plus sont bénéficiaires du complément familial, 57 % des familles ayant des enfants scolarisés sont bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire. Certes, les allocations familiales ne sont pas redistributives en droit, mais leur forte progression en fonction du nombre d'enfants en fait une prestation redistributive de fait. L'analyse de la compensation des coûts de l'enfant montre, là encore, que le supplément de revenu généré par un enfant supplémentaire est plus élevé pour les familles monoparentales (+ 3 000 euros annuels pour le premier enfant d'une famille monoparentale, alors qu'il est de 1 800 euros pour un couple).

Les aides à la scolarité, les minima sociaux et les aides au logement sont fortement concentrés sur les ménages les plus pauvres. La contribution des aides au logement à la réduction des inégalités de niveau de vie est particulièrement forte, à égalité avec l'ensemble des minima sociaux.

Le logement est le premier poste de dépense des ménages français et les aides au logement contribuent de façon significative à la solvabilisation des ménages à faibles revenus. Le barème de calcul très complexe prend en compte de nombreux facteurs dont la taille de la famille. Le taux d'effort médian des bénéficiaires en accession varie de façon significative selon la configuration familiale. Il va de 32,9 % pour les personnes seules à 22,3 % pour les couples ayant trois enfants et plus, il est de 25,9 % pour les couples de deux enfants⁴³. On retrouve le même résultat pour les aides locatives au logement, alors que le taux d'effort médian des bénéficiaires en location est de 17,3 %, il monte à 24,6 % pour les personnes seules et descend à 10,4 % pour les couples ayant trois enfants et plus. Pour les familles monoparentales, il est de 13,9 %.

2.2.2. Une redistribution parfois inversée

Si la redistribution protège nettement les familles pauvres avec enfants, les mécanismes en place aboutissent également à des transferts quasi inversés vers les familles dont les revenus sont les plus aisés, ce qui faisait noter aux auteurs du rapport sur la vulnérabilité des familles que «quelle que soit la configuration familiale, les familles françaises ayant des enfants de moins de trois ans sont d'autant plus aidées que leurs revenus sont élevés». Cette situation tient à l'existence de plusieurs mécanismes, dont celui du quotient familial, qui réduit l'impôt sur le revenu en fonction du nombre des enfants et aboutit à

⁴³ Sources CNAF, la Direction des statistiques, des études et de la recherche (DSER), et l'École nationale d'administration (ENA) 2001.

la fois à une redistribution horizontale (de ceux qui n'ont pas d'enfants vers ceux qui en ont), mais aussi verticale inversée (des familles les plus pauvres vers les familles les plus riches).

Le recours au mode de garde à domicile concerne essentiellement les familles les plus aisées. Les disparités sont également importantes pour les assistantes maternelles. Le recours aux crèches semble moins déterminé par le niveau de revenus. On sait que les contraintes de l'offre de modes de garde pèsent principalement sur les ménages les plus pauvres. En revanche, les allègements d'impôts liés aux enfants sont concentrés sur les ménages les plus aisés. Ainsi, il existe un double mécanisme qui profite aux deux extrémités de la distribution des revenus: des prestations, en particulier des prestations logement qui aident les ménages avec enfants les plus modestes, et des prestations fiscales qui soutiennent les plus aisés.

2.2.3. Familles monoparentales et familles très nombreuses, les limites de la redistribution

En dépit de l'importance des transferts qui leur sont attribués, deux groupes de familles avec enfants présentent un taux de pauvreté nettement plus élevé. Ces familles ayant un ratio enfant/adulte plus élevé que l'ensemble des familles contribuent presque totalement au surcroît de pauvreté des enfants. Le nombre d'enfants de moins de 18 ans vivant dans des familles monoparentales est de l'ordre de 2,5 millions, alors que le nombre des enfants vivant dans des familles de 4 enfants et plus est de l'ordre de 340 000.

Plus modestes que les couples avec enfants, 55 % des familles monoparentales étaient allocataires à bas revenus avec moins de 719 euros de revenu disponible mensuel par unité de consommation à la fin de l'année 2003.⁴⁴ Cette situation ne concerne que 18 % des couples avec enfants. Une partie de ces familles monoparentales bénéficie des minima sociaux. Ainsi, l'allocation de parent isolé concernait 185 000 familles en décembre 2003 et le RMI 259 000 bénéficiaires à la même date. On peut ainsi considérer que près du tiers des familles monoparentales dépendent d'un minimum social. S'agissant des modes de garde, actuellement, 31 % des mères célibataires, compte tenu de leurs revenus plus faibles, ont recours principalement à la crèche contre 20 % des couples où les deux parents travaillent, tandis que 19 % des premières rémunèrent une assistante maternelle contre 41 % des seconds. Si nous avons indiqué précédemment que le taux d'activité des femmes monoparentales était particulièrement élevé en raison de cet accès aux différents modes de garde, il n'en reste pas moins vrai que c'est dans ce groupe que l'on rencontre les taux de chômage les plus élevés et que les familles nombreuses et les familles monoparentales connaissent de fortes difficultés de conciliation⁴⁵.

Sur les 1,5 million de familles monoparentales, moins du tiers bénéficie d'un minimum social. Cela signifie que la majorité des autres ont une activité professionnelle. Il est probable, qu'en raison de leurs faibles qualifications ces femmes se retrouvent de façon plus forte dans des emplois à temps partiel contraint et figurent parmi les travailleurs pauvres. Bas salaires, minima sociaux faibles et conditions de travail difficiles pèsent lourdement sur cette catégorie et aboutissent à une élévation du nombre des enfants pauvres.

Généralement, en Europe, le taux de pauvreté augmente avec le nombre d'enfants — c'est le cas en France, où le taux de pauvreté est de 13,1 % pour les ménages avec un enfant, de 11,8 % pour les ménages avec deux enfants et de 32,9 % pour les ménages avec trois enfants et plus. À la différence des familles monoparentales, la pauvreté des familles de quatre enfants est plus souvent un problème

⁴⁴ CNAF, *l'essentiel*, n° 33, janvier 2005.

⁴⁵ *Conciliation et revenus*, in: «Études et résultats», n° 465, DREES, février 2006.

de qualification et d'accès au marché du travail. Le taux de pauvreté des enfants des familles non originaires de l'UE est sensiblement plus élevé que les autres. L'explication la plus fréquemment avancée est celle de l'importance de la discrimination sur le marché du travail qui touche ces familles. Dans une famille où les enfants sont au moins cinq, le risque de pauvreté est quatre fois supérieur à celui d'une famille avec un enfant unique. Qu'il s'agisse de la diminution du confort, du taux de propriétaires, des dépenses de santé, des départs en vacances, des taux de redoublement scolaire, pour les familles très nombreuses, tous les indicateurs sont au rouge.⁴⁶

Au fil des années, les prestations, qui ont pourtant augmenté en nombre, ont vu leur pouvoir solvabilisateur se réduire. À partir du milieu des années 1990, l'indexation des plafonds des prestations sous conditions de ressources, non plus sur les salaires mais sur l'indice des prix à la consommation, a eu un effet défavorable sur les familles bénéficiaires. On assiste ainsi à un décrochage progressif des revenus familiaux par rapport aux revenus d'activités. Si cette stratégie, visant à favoriser le travail par rapport à la redistribution sociale, participe d'un mouvement global d'activation du marché de l'emploi, elle n'en est pas moins génératrice de difficultés pour les familles les plus exposées à la pauvreté que sont les familles monoparentales et les familles très nombreuses. Cette question de la moindre solvabilisation par les prestations sociales est particulièrement forte pour le logement, qui est soumis à une double tension. Depuis 1998, les allocations de logement progressent davantage en fonction du nombre des enfants, mais cette progression a été réduite par la baisse du niveau général des allocations logement. Enfin, la forte hausse, en particulier en milieu urbain, des loyers ou de l'accession au logement, réduit le reste à vivre de ces familles nombreuses qui utilisent des grands logements, ou des familles monoparentales qui font peser le poids du logement sur un petit nombre d'unités de consommation.

2.2.4. Des propositions des organismes d'étude et des associations

Rapports d'études ou associations évoquent plusieurs manières d'aborder la question de la pauvreté des enfants. Tout d'abord, les auteurs des propositions réaffirment la nécessité de mettre en avant l'objectif de réduction, voire d'éradication de la pauvreté des enfants. La proposition d'un engagement chiffré de réduction de 50 % d'enfants pauvres dans un délai de 3 ans et de zéro en 2015 est fréquemment citée.

Plusieurs propositions portent sur les majorations de prestations sociales et plus particulièrement des minima sociaux pour enfants. En règle générale, de nombreuses propositions font état de la nécessité de mieux prendre en compte la place des enfants dans les procédures d'attribution des différentes aides, qu'il s'agisse de la couverture maladie universelle (CMU) ou de la prime pour l'emploi. Le CERC suggère la création d'une allocation familiale (éventuellement sous conditions de ressources) pour les familles avec un seul enfant. S'agissant de l'articulation entre minima sociaux et revenu d'activité, la proposition la plus innovante est issue du rapport de la Commission sur la vulnérabilité des familles et vise à remplacer les différents minima sociaux par un revenu de solidarité active qui garantirait une véritable augmentation du revenu aux allocataires des minima sociaux lorsqu'ils reprennent une activité. Cette proposition fait actuellement l'objet de plusieurs expérimentations par des Conseils généraux.

Un autre axe de propositions porte sur le renforcement de la conciliation entre activité et vie familiale par un développement et un meilleur accès aux services d'accueil de la petite enfance. Seul 1 enfant scolarisé sur 10 pour les familles bénéficiant d'un minimum social accède à des garderies périscolaires

⁴⁶ Steck, P., *Les familles nombreuses: clé de la politique familiale française ou verrou?*, in: «Informations sociales», n°115, pp.120-130.

contre 1 sur 3 en moyenne pour les enfants dont les deux parents occupent un emploi. De même qu'un enfant sur 20 de la première catégorie est confié à un centre d'activité culturelle et sportive le mercredi contre 1 sur 10 dans la seconde catégorie.

Rendre l'aide moyenne moins inégale entre le premier, le second ou le troisième enfant permettrait d'avancer vers un réel droit de l'enfant au sens de la Convention internationale des droits de l'enfant.

2.2.5. *Enfants pauvres, enfants vulnérables*

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la question de l'enfance en danger est abordée de front par le législateur, qui tranche un débat commencé à la fin du XIX^{ème} siècle avec l'apparition, puis la contestation des bagnes d'enfants. Le législateur de 1945 considérait l'enfant maltraité ou le jeune délinquant comme une victime à protéger et à éduquer et développait deux dispositifs selon que l'enfant était plutôt sujet des atteintes ou en situation de délinquance.

Le dispositif de l'aide sociale à l'enfance s'inscrit dans la politique de protection de l'enfance, dès lors que celle-ci se trouve en danger du fait d'actes de violence, d'atteintes à la santé physique et mentale de l'enfant, d'abandon, de négligence, de mauvais traitement ou d'exploitation. Depuis 1986, la responsabilité de ces services est confiée aux Conseils généraux. Elle comprend des actions éducatives, qui peuvent être conduites au domicile ou en milieu ouvert, et des mesures de placement. Fin 2004, le nombre d'enfants de moins de 18 ans bénéficiant d'au moins une mesure était de l'ordre de 255 000, ce qui représente 1,8 % des moins de 18 ans.

À l'occasion de la réforme du dispositif de protection de l'enfance, des contributions avaient été proposées pour retenir l'intérêt de l'enfant défini comme «la protection de sa sécurité et de son développement intellectuel et affectif», ce qui aurait été plus conforme à la logique, d'une part, de droits de l'enfant et, d'autre part, de bien-être de l'enfant. Au final, le législateur n'a pas retenu cette évolution potentielle, au profit d'un maintien des choix antérieurs du droit français «à savoir la place de l'enfant dans un système de protection dont la famille est le premier garant et non un système centré sur les droits de la personne, faisant du magistrat l'arbitre entre droits des enfants et droits des parents [...]. La nouvelle approche [...] n'apporte pas non plus de réponse à la question de savoir jusqu'à quel point les troubles de comportement, les fugues et l'absentéisme scolaire sont des manifestations de mal-être relevant de la protection de l'enfance»⁴⁷.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance place au cœur du dispositif l'intérêt de l'enfant, le respect de ses droits et la prise en compte de ses besoins fondamentaux. Cette loi s'appuie sur de nombreux rapports. Elle est également le fruit d'une large concertation menée au niveau national, dans le cadre de journées thématiques, et au niveau local, les présidents de conseils généraux ayant été invités à organiser des débats avec l'ensemble des acteurs. La loi poursuit trois objectifs: renforcer la prévention, améliorer le dispositif d'alerte et de signalement, et diversifier les modes d'intervention auprès des enfants et de leur famille. La prévention des situations à risque figure explicitement parmi les missions de la protection de l'enfance. La PMI ainsi que la médecine scolaire jouent un rôle renforcé dans ce domaine. Des moments clés de la prévention sont identifiés au cours de la période périnatale et de l'enfance: la loi rend obligatoires l'entretien du quatrième mois de grossesse et de nouvelles visites médicales à 9, 12 et 15 ans.

⁴⁷ Voir rapport de l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED), p 7, op.cité.

L'amélioration du dispositif d'alerte et de signalement prend appui sur la création dans chaque département d'une cellule chargée du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes. Réaffirmé dans son rôle de chef de file de la protection de l'enfance, le président du conseil général établit, pour la mise en place de cette cellule, des protocoles avec l'autorité judiciaire, les services de l'Etat, les partenaires institutionnels concernés. Par ailleurs, elle autorise, tout en l'encadrant strictement, le partage d'informations entre professionnels soumis au secret professionnel, dans le but d'évaluer une situation individuelle et de déterminer les actions de protection à mettre en œuvre. Un observatoire départemental, travaillant en liaison avec l'ONED, permettra d'avoir une meilleure connaissance de la protection de l'enfance dans le département. Enfin, la loi introduit de nouvelles modalités d'intervention auprès des familles comme l'accompagnement en économie sociale et familiale. Elle rénove également les modes de prise en charge des enfants avec des formules d'accueil souples, adaptées aux besoins des enfants tels l'accueil de jour ou l'accueil périodique.

Datant d'une ordonnance de février 1945 relative à l'enfance délinquante créant une justice spécifique pour les mineurs rendue par des magistrats et des juridictions spécialisés selon des règles de droit et des procédures distinctes de celles des adultes mettant en avant la prévention et l'éducation, la rééducation intervient pour la prise en charge des jeunes délinquants, les mineurs en danger ainsi que les jeunes majeurs de moins de 21 ans. En 2004, 193 000 enfants et jeunes de moins de 21 ans ont fait l'objet d'une saisine des juridictions des mineurs (59 % comme mineurs en danger et 41 % comme délinquants). Cette législation fait l'objet de nombreux débats et pourrait être réformée au cours des prochains mois dans un sens plus répressif.

2.3. Le PNAI, un investissement à la marge

La question de la pauvreté des enfants n'apparaît que faiblement dans les deux premiers PNAI français de 2001-03 et 2003-05. Le troisième PNAI met plus nettement l'accent sur la pauvreté des enfants, non pas au sens monétaire mais plutôt sous l'angle des conditions de vie. Un premier thème du PNAI vise à renforcer la possibilité pour les femmes mères de famille d'accéder à l'emploi. Le PNAI rappelle que «les charges familiales peuvent également rendre plus difficile le retour, principalement de femmes, sur le marché du travail. Ainsi, 81 % des allocataires de l'API qui ne recherchent pas d'emploi le justifient par des problèmes de mode de garde d'enfants. C'est pourquoi la loi "retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux" institue une priorité d'accès aux établissements et services d'accueil des jeunes enfants de moins de 6 ans en faveur des enfants des bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS exerçant une activité, lorsque ceux-ci sont seuls ou ont un conjoint exerçant lui-même une activité».

Le PNAI met assez fortement l'accent sur l'accompagnement des jeunes en situation d'exclusion scolaire. Il s'agit principalement de la mise en place d'un programme dit de réussite éducative, qui a pour objectif d'accompagner sur 5 ans, de l'école maternelle jusqu'au terme de la scolarité obligatoire, 200 000 enfants et adolescents présentant de graves difficultés scolaires. Les actions qui s'appuient sur du soutien scolaire traditionnel ambitionnent d'aller jusqu'à un changement des pratiques professionnelles, la coordination de l'ensemble des acteurs, la mise en place d'un vrai suivi individuel des enfants repérés, tout en réservant une place particulière aux familles. Le PNAI rappelle que «la prévention de l'exclusion sociale réclame également un soutien des parents. C'est la raison pour laquelle la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a créé un contrat de responsabilité parentale. Confié aux Conseils généraux en liaison avec les services académiques, il définit des objectifs pour les parents et décrit le dispositif d'action sociale à mettre en œuvre. Si le contrat n'est pas respecté, certaines allocations peuvent être suspendues». De manière complémentaire, le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, en cours de discussion à l'Assemblée nationale, permettra de généraliser,

dans le cadre de proximité que constitue la commune, les instances de dialogue entre les maires et les familles et d'apporter conseil et soutien à la fonction éducative des parents.

D'autres mesures relèvent d'une même logique de renforcement des capacités collectives d'insertion. Il s'agit, par exemple, d'un doublage du nombre de médiateurs de ville et du renforcement des dispositifs d'orientation scolaire et universitaire. À cet effet, un service public de l'orientation est mis en place à la rentrée universitaire 2006/07. «Également dans l'optique de promouvoir une véritable égalité des chances, les élèves boursiers des classes de 3^{ème} qui obtiennent la mention bien ou très bien au diplôme national du brevet se voient décerner une bourse au mérite et peuvent choisir leur futur lycée».

10 000 étudiants de grandes écoles vont pouvoir s'engager comme tuteurs de 100 000 élèves de l'éducation prioritaire en privilégiant les collèges. Afin de favoriser l'accès aux stages pour les jeunes issus de l'immigration, une opération «objectif stages» sera mise en place à partir de 2007. Elle concernera les élèves de ZEP, qu'ils soient en troisième ou en formation professionnelle. Le dispositif reposera sur un «contrat de confiance» entre des établissements scolaires et des entreprises locales partenaires.

Le développement de l'apprentissage est mentionné dans le dernier PNAI. Il comprend en particulier "la mise en œuvre de l'apprentissage junior, un nouveau parcours de formation offert aux 14-16 ans qui choisissent de préparer directement leur entrée dans la vie professionnelle. Ces élèves, le plus souvent mal à l'aise au sein de l'organisation pédagogique du collège, ont néanmoins un projet personnel et professionnel déterminé. Pendant toute la durée de leur formation, ils feront l'objet d'un suivi attentif et le parcours dans lequel ils s'engagent sera particulièrement choisi, adapté (projet pédagogique personnalisé), réversible (droit à la reprise de formation en collège à la demande de l'élève) et accompagné (tutorat)".

D'autres mesures portent sur l'accès à la culture, aux sports et aux loisirs, la généralisation du passeport loisirs et culture ou les opérations «les portes du temps». Le PNAI prévoit également un soutien aux associations qui favorisent l'accès d'enfants et de jeunes de zones urbaines défavorisées aux pratiques d'activités sportives, culturelles et de loisirs régulières et encadrées favorisant leur insertion sociale.

La question de la santé des jeunes reste peu développée, comme en atteste la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé, qui n'aborde que marginalement la question de la santé des jeunes, hormis la nécessité de supprimer les distributeurs automatiques de boissons dans les établissements scolaires et de procéder à des informations sur les risques en matière de consommation de tabac, d'alcool et de produit psychotropes. La conférence de la famille de 2004 a accentué ces orientations.

En fait, ce sont les politiques territoriales qui ont fortement tenté, à travers de multiples projets territoriaux de jeunesse ou de projets de pays, d'avancer dans le champ des politiques de santé, mais aussi d'emploi, de loisirs ou de vie sociale.

2.4. Les droits de l'enfant et des obligations

2.4.1. Droits de l'enfant ou droits de l'enfant pauvre

Depuis la ratification par la France de la Convention internationale des droits de l'enfant, il n'y a pas eu de programme national d'action spécifique pour assurer la promotion et la mise en œuvre de cet engagement. De très nombreuses instances et de très nombreux textes viennent cependant donner de la consistance à cet engagement qui date de 1990. Les associations et les organisations non-gouvernementales se sont d'abord mobilisées autour de la création, en 1992, du Conseil français des associations pour les droits de l'enfant (Cofrade). Après la création d'une commission d'enquête sur l'état des droits de l'enfant par l'Assemblée nationale en 1997 et le rapport Hermange en 2002, l'Assemblée nationale a pris l'initiative de constituer un «parlement des enfants» en lien étroit avec les quelque 500 conseils municipaux d'enfants répartis sur l'ensemble du territoire français. Ajoutons qu'un «défenseur des enfants» a été mis en place par la loi du 6 mars 2000, autorité indépendante nommée pour 6 ans et renouvelée en 2006. Lancée par Unicef France et l'association des maires de France, l'initiative «Ville amie des enfants» réunit près de 150 villes engagées dans une charte dont l'objectif est de soutenir les actions en faveur des enfants et des jeunes.

Depuis le début des années 2000, le discours public sur l'enfance s'accompagne parfois d'une tentation de «rediscipliner l'enfance», en favorisant les pédagogies et les pratiques éducatives qui mettent l'accent sur des formes précoces d'intégration sociale, l'adaptation aux institutions et le respect de l'ordre établi. Le texte adopté en 2006 sur la prévention de la délinquance, les réflexions de l'Inserm sur la médicalisation des troubles précoces du comportement, les rapprochements entre l'école et la justice dont témoignent, par exemple, les conventions entre les inspections académiques et les parquets des mineurs, sont autant d'éléments qui créent un climat de méfiance à l'égard des jeunes. L'éclairage souvent médiatique sur les représentations des jeunes en termes d'échec scolaire ou de quartiers difficiles rejoint les discours politiques sur la nécessité de renforcer les modalités d'intégration, ce qui est souvent vécu comme une proposition inappropriée par des jeunes qui ont, pour beaucoup, toujours vécu sur le territoire français.⁴⁸

La loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 crée un contrat de responsabilité parentale. Ce contrat établit un lien entre les problèmes d'absentéisme scolaire, de troubles portés au fonctionnement de l'école ou de toute autre difficulté liée à une carence supposée de l'autorité parentale. «Ce dispositif semble reposer sur le postulat que les difficultés énoncées sont le fait de l'enfant et de l'insuffisance éducative de sa famille, sans poser le principe d'une analyse approfondie de la difficulté repérée.»⁴⁹

Dans le même sens, le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance institue un conseil pour les droits et les devoirs des familles, réuni par le maire. Il a notamment pour mission d'adresser à la famille des recommandations destinées à prévenir des comportements susceptibles de mettre l'enfant en danger et de causer des troubles pour autrui.

⁴⁸ Voir Duru-Bellat, M., *Les effets de la ségrégation sociale de l'environnement scolaire: l'éclairage de la recherche*, Débat national sur l'avenir de l'école, avril 2004,

<http://www.debatnational.education.fr/upload/static/lemiroir/pdf/apport2.pdf>

⁴⁹ Rapport ONED, p. 17.

3. Évaluation et suivi des politiques de lutte contre la pauvreté des familles et des enfants: un système de surveillance multiple et fragmenté

Les politiques de lutte contre la pauvreté font, depuis près de trois années, l'objet d'un suivi plus régulier dans le cadre des travaux parlementaires et des assemblées. Le Conseil économique et social s'est engagé dans un suivi régulier du processus de Lisbonne et intègre dans ses travaux un examen régulier des indicateurs de cohésion sociale et de la mise en œuvre du PNAI. Depuis plusieurs mois, le Premier ministre a confié au Comité national de lutte contre l'exclusion (CNLE) une mission permanente de suivi du PNAI. S'agissant du plan de cohésion sociale entré en application en 2005, un comité de suivi a été installé et produit régulièrement des bilans. Le rendez-vous public instauré avec les conférences nationales sur la pauvreté et l'exclusion a fonctionné pour la seconde fois en 2006. L'examen de l'ensemble de ce dispositif montre que la question de la pauvreté des enfants reste assez nettement marginale.

Les conférences de la famille, instaurées depuis 1996, abordent assez régulièrement le thème de l'impact des politiques et des prestations familiales. Là encore, les questions de pauvreté des enfants n'apparaissent pas comme étant centrales.

Si les prémisses du premier rapport du CERC sur les enfants pauvres, qui constataient l'insuffisance de la production des études, des recherches et plus globalement des données sur les enfants pauvres, restent toujours d'actualité, cette constatation ne tient pas à l'insuffisance des outils de connaissance de la population des enfants, mais plutôt à une absence de regard porté directement sur ce problème. Il suffirait sans doute d'une légère inflexion de ces regards pour que nous disposions d'une grande masse d'informations. On peut penser toutefois qu'une série de travaux spécifiques devraient être développés et, de ce point de vue, les conclusions de la table ronde du colloque sur «les enfants pauvres en France» restent également d'actualité en dépit de certaines avancées récentes.

3.1. Un système de suivi des questions d'enfance performant

Ce système s'appuie principalement sur quelques grands producteurs de données publiques, parmi lesquels l'INSEE, dont la publication d'une synthèse globale intitulée *Données sociales* tous les trois ans, constitue une référence et contient de nombreux articles sur la situation des enfants. De la même manière, l'exploitation des grandes enquêtes nationales permet de fournir des données sur la pauvreté monétaire des enfants à partir de l'*Enquête Revenus Fiscaux* ou des indications sur la pauvreté en conditions de vie.

Dans le secteur social, la DREES, développée depuis une dizaine d'années à partir d'un service statistique, occupe maintenant une place prépondérante et reconnue dans le champ de la production de statistiques à caractère sanitaire et social. Entre 3 et 5 fois par mois, la DREES diffuse les principales synthèses issues de l'exploitation de données de première ligne dans un numéro d'*Études et Résultats*. Depuis le début de l'année 2007, 11 éditions sur 24 d'*Études et Résultats* portaient sur des questions relatives à l'enfance et la jeunesse.

D'autres services statistiques, peut être plus spécialisés, produisent également de l'information dans ce domaine. Il s'agit surtout de la Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance (DEPP) du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont on connaît chaque année les évaluations réalisées en classe de 2^{ème} année de cours élémentaire et en 6^{ème}. Il

s'agit également de la mission des études de l'observation et des statistiques du Ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative. Il faudrait également citer les services d'études de la justice et de la culture qui produisent des informations sur l'enfance et la jeunesse.

A côté de ces services, le rôle de la CNAF est prépondérant par la mobilisation que son service des études et de la recherche effectue à partir des données de gestion des différentes prestations. Chaque mois, *l'e-ssentiel*, un 4-pages diffusé sur internet rend compte des travaux d'études et des principales données disponibles. *Recherches et Prévisions*, publication orientée vers le milieu de la recherche, et *Informations sociales*, plus tournée vers les professionnels, sont les deux autres revues de cet organisme, dont on rappellera un premier numéro sur les enfants pauvres datant de 1999.

Dans le secteur associatif, il faut rappeler le rôle de l'UNAF, dont le secteur études et recherches anime un vaste réseau départemental d'observatoires de la famille et réalise de nombreuses synthèses à partir de ces travaux départementaux. Des associations comme la Fondation pour l'enfance produisent également un riche matériel.

Il faut enfin signaler l'existence de très nombreux observatoires spécialisés sur les questions de l'enfance. On suivra en particulier avec attention les résultats produits régulièrement par:

- L'Observatoire européen de la violence scolaire, qui est un laboratoire de recherche sur les phénomènes de violences scolaires et urbaines. Rattaché au département des sciences de l'éducation de l'université Victor Segalen Bordeaux 2 (France), il est dirigé par le docteur Catherine Blaya. (E-mail: obsviolence@aol.com).
- Le groupement d'intérêt public (GIP) Enfance en danger regroupe deux services: le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (Snatem), créé par la loi du 10 juillet 1989 et l'ONED, créé par la loi du 2 janvier 2004. Le GIP Enfance en danger regroupe l'État, les départements et des associations de protection de l'enfance. Le conseil d'administration du GIP, à qui toutes les décisions sont soumises, comprend 10 directions centrales de ministères, 15 représentants des départements et 5 associations de protection de l'enfance (<http://oned.gouv.fr/presentation-gipem.htm>).
- La Commission enfance-famille de l'Observatoire départemental de l'action sociale (Odas) est composée initialement de représentants de 16 départements, ainsi que des Ministères de l'emploi et de la cohésion sociale, de la justice, de l'éducation nationale, et de représentants du monde associatif. Chaque année depuis sa création, l'Odas procède au recueil des données départementales sur les signalements d'enfants en danger. Les résultats sont publiés au quatrième trimestre dans une lettre de l'Odas. Les différents travaux ont permis de publier un guide méthodologique sur l'observation de l'enfance en danger, dont une deuxième édition est parue en juin 2001.

On pourrait enfin ajouter à cette liste déjà longue l'intervention de nombreux centres d'études et de recherche, qui interviennent parfois sur la pauvreté, mais plus souvent sur la diversité des conditions de vie des familles et des enfants: de multiples laboratoires du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), les instituts de formation des enseignants, des laboratoires de l'Inserm et du secteur des sciences de l'éducation produisent chaque année de très nombreux travaux.

3.2. Des directions de travail

Dans ses deux derniers rapports consacrés à ce sujet et plus particulièrement dans le rapport *Estimer la pauvreté des enfants*⁵⁰, le CERC insiste sur la nécessité d'une meilleure convergence entre les approches européennes, nationales mais aussi régionales de la pauvreté des enfants. Le CERC recommande, ce qui paraît la démarche la plus juste, de ne pas créer un nouvel organisme mais bien d'harmoniser les pratiques à partir d'outils existants. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), qui rassemble déjà les représentants de l'Insee, de la DREES et d'autres organismes d'études et des associations, devrait pouvoir approfondir ce travail.

Au début de l'année 2007, à la demande du Premier ministre, la DREES et l'ONPES, en lien avec le CNLE, ont défini un ensemble d'indicateurs qui devraient être suivis et publiés régulièrement. Parmi les principaux indicateurs retenus plusieurs concernent plus spécifiquement les enfants et les jeunes en situation de pauvreté:

- taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % à moins de 18 ans;
- taux de pauvreté monétaire au seuil de 60 % par catégorie de ménage et nombre d'enfants;
- taux de pauvreté en conditions de vie par catégorie de ménages;
- proportion d'enfants obèses;
- proportion de logements en surpeuplement par configuration familiale;
- proportion de jeunes sortant de l'école sans qualification;
- proportion d'élèves maîtrisant les compétences de base en français et mathématiques en fin d'école primaire.

Ces indicateurs devraient figurer dans le tableau de bord de la pauvreté publié régulièrement par l'ONPES.

Le projet de suivi d'une cohorte d'enfants (environ 20 000) nés en 2008, constitue un projet passionnant et de longue haleine, qui devrait permettre d'apporter des informations réellement nouvelles sur la socialisation et l'insertion des enfants.

Ces avancées supposent que soit également menée en parallèle une réflexion sur un certain nombre d'aspects techniques, dont la résolution permettrait de mieux rendre compte de la pauvreté des familles avec enfants. Il est probable que la plupart des échelles utilisées sous-estiment le coût de l'enfant, surtout lorsque ce dernier est élevé dans une famille monoparentale. Par ailleurs, les intervalles des échelles ne tiennent pas compte du rang de l'enfant à l'intérieur de la fratrie, or l'hypothèse d'une équirépartition à l'intérieur de la fratrie reste à valider.

Le problème des nomenclatures d'âge reste mal résolu. Tantôt les données sont produites sur la base d'un découpage de 0 à 16 ans; dans d'autres cas, l'enfance est considérée comme allant jusqu'à 25 ans; d'autres sources produisent des données intégrant l'année des 18 ans. Les catégories intermédiaires ne sont pas, elles non plus, très bien définies. On pourrait imaginer une déclinaison par tranche de 3 ans: 0-2, 3-5, 6-8, 9-11, 12-14 et 15-17. Enfin, on pourrait aussi intégrer plus nettement la période allant de la conception jusqu'à la naissance de l'enfant.

⁵⁰ CERC, *Estimer la pauvreté des enfants*, dossier n° 2, juin 2005.

Il faudrait sans doute plus une volonté d'éclairer la question de la pauvreté des enfants ou des familles avec enfants, qu'il ne faudrait envisager la création d'outils nouveaux pour prendre plus nettement la mesure du problème.

Enfin, décider de produire des informations individualisant chaque membre de la famille ou du ménage peut se faire de deux manières. La première consiste à mener un véritable travail d'investigation très fin sur les fonctionnements familiaux et les ménages, pour mieux comprendre comment s'opère l'affectation des ressources à l'intérieur du groupe familial. À partir de là, on pourrait véritablement parler de pauvreté des enfants. Dans le cas contraire, le risque est de prendre des informations sur l'ensemble de la famille ou du ménage et de les appliquer de façon artificielle à chacun des membres qui composent l'unité de vie sur la base d'une échelle mécanique. Cette solution ne nous paraît pas entièrement satisfaisante. Elle l'est d'autant moins, qu'elle risque d'accentuer, en France en tout cas, la simplification déjà en cours de la notion d'enfant pauvre. Le second risque serait d'analyser la pauvreté des enfants de façon déconnectée des modèles familiaux dans lesquels vivent ces enfants.

En revanche, cette approche de la pauvreté des enfants nous paraît intéressante, dans la mesure où elle met l'accent sur des caractéristiques personnelles de l'enfant, comme sa formation, son état de santé, ses consommations culturelles. Enfin, notons que l'on dispose de très peu d'études dans lesquelles les enfants sont appelés à se prononcer sur leur perception des mesures qui les concernent plus directement.

S'agissant des programmes de recherches à engager, on ne peut que souscrire aux conclusions de la table ronde du colloque de 2003 du CERC⁵¹, visant à promouvoir une démarche de recherche intégrée sur l'enfance et l'adolescence, en regrettant que les approches disciplinaires ne soient pas mieux coordonnées.

Références bibliographiques

Adamson, P. et al., *Le bien-être des enfants dans les pays riches*, Bilan Innocenti 7, 2007.

Conseil d'analyse économique (CAE), *La famille une affaire publique*, rapport n° 57 de novembre 2005.

Albouy, V., Roth, N., *Les aides publiques en direction des familles. Ampleur et incidences sur les niveaux de vie*, rapport pour le Haut Conseil de la population et de la famille, février 2003.

CERC, *Les enfants pauvres en France*, rapport n° 4.

Dollé, M., Bruniaux, Ch., Galtier, B., *Estimer la pauvreté des enfants*, Dossier n° 2, CERC, juin 2005.

Duru-Bellat, M., *Les inégalités sociales à l'école. Genèse et mythes*, Paris, PUF, 2002.

Eurochild, *Ending Child Poverty within the EU? A review of the 2006-08 national reports on strategies for social protection and social inclusion*, Eurochild, January 2007.

FNARS, *Les enfants et leurs familles en centre d'hébergement*, septembre 2006.

⁵¹ Intervention de Mireille Elbaum en table ronde de clôture du colloque.

Hetzel, P., Cahierre, A., *Temps des familles, temps des enfants: autour de la scolarité*, Conférence des familles 2007, Ministère de la santé et des solidarités, Paris, La Documentation française, 2007.

Hirsch, M., *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté; rapport réalisé à la demande du Ministre des solidarités, de la santé et de la famille, avril 2005.

INSEE, *Données sociales. La société française*, édition 2006.

Jeandidier, B., Reinstadler, A., Ray, J.-C., Kop, J.-L., *Les enfants pauvres en France et en Europe*, communication au colloque «Les enfants pauvres en France», 21 mars 2003.

Neyrand, G. (dir.), *Faut-il avoir peur de nos enfants? Politiques sécuritaires et enfances*, Paris, éditions La Découverte, novembre 2006.

ONED, *Deuxième rapport annuel au parlement et au gouvernement de l'Observatoire national de l'enfance en danger*, décembre 2006.

ONPES, *Rapports de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Rapports et Travaux*, éditions 2000, 2001/02, 2003/04, 2005/06, Paris, La Documentation française.

ONZUS, *Rapport 2006 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*, éditions de la DIV, Paris, février 2007.

Observatoire des inégalités, *L'état des inégalités en France*, éditions Belin, Paris, 2007.

Pécresse, V., *Mieux articuler vie familiale et professionnelle*, rapport présenté au Premier ministre, février 2007.

Ruby, S., *Les «crapuleuses», ces adolescentes déviantes*, PUF, Paris, 2005.

Sabellico, M.-F., Marcilhacy, D., *Comment les enfants pauvres sont-ils traités par les minima sociaux?* Union des familles en Europe.

Sommelet, D., *Rapport au ministre des solidarités, de la santé et de la famille sur l'amélioration de la santé de l'enfant et de l'adolescent*, octobre 2006.

Parmi les principales publications sur ce thème, on retiendra surtout:

Études et Résultats, une publication périodique de la DREES dans laquelle de très nombreuses livraisons abordent des questions relatives à la pauvreté des enfants.

Informations sociales, publication de la CNAF, dont on retiendra quatre numéros:

- *Enfants pauvres, pauvres enfants*, in: «Informations sociales», n°79, Paris, 1999.
- *Les mesures du bien être*, in: «Informations sociales», n° 114, Paris, 2004.
- *Familles nombreuses et grandes familles*, in: «Informations sociales», n° 115, Paris, 2004.
- *Coût de l'enfant et budget des familles*, in: «Informations sociales», n° 137, Paris, 2007.