

DOSSIER D'ETUDE N° 96
Septembre 2007



Christiane Crépin

Familles et enfants pauvres
dans le monde

Vers quelles politiques ?

CNAF

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	4
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I	6
▶ 1. Eléments de contexte, problématiques des critères de pauvreté et concepts liés à la pauvreté	6
1.1. La pauvreté dans le monde, multiforme, inégale, conventionnelle	6
1.1.1. L'inégale répartition de la pauvreté pose la question de la définition et de la mesure.....	7
1.1.2. Les difficiles mesures de la pauvreté : mesure économique et limites méthodologiques.....	8
1.1.3. Pauvreté, précarité, inégalités, exclusion, marginalité.....	9
1.1.4. Représentations et définitions : la qualité des liens sociaux fait la différence	11
1.1.5. Enjeux politiques de la pauvreté et rôle de la protection sociale dans le monde.....	12
1.2. Moyens de lutte contre la pauvreté familiale	13
1.2.1. La pauvreté « invisible » des enfants	14
1.2.2. L'accès à l'éducation : indicateur de pauvreté et moyen de prévention contre l'exclusion des enfants..	15
1.2.3. La pauvreté : en fait, une construction sociale	16
CHAPITRE II	17
▶ 1. Etat des lieux dans le monde, flash sur quelques pays, thèmes associés à la pauvreté, enjeux	17
1.1. Les grands ensembles de transitions à l'œuvre dans le monde	17
1.1.1. Pauvreté et transition démographique et économique	17
1.1.2. Pauvreté et transition éducative et urbaine	20
1.2. Manifestations, expériences de la pauvreté et réponses apportées : quelques traits.....	22
1.2.1. L'Amérique du Nord : des politiques de protection sociale ciblées, diversifiées, fédérées et décentralisées	22
1.2.2. Amérique latine : réduire les inégalités pour réduire la pauvreté.....	24
1.2.3. L'Afrique : accès à l'éducation et exode rural, enjeux contre la grande pauvreté.....	24
1.2.4. L'Asie	25
1.3. Economie de la pauvreté en Europe	26
1.3.1. L'inégale répartition de la pauvreté en Europe : l'Est et le Sud, plus pauvres.....	26
1.3.2. En Europe, protection sociale, inégalités de revenus, chômage, font la différence.....	27
1.3.3. Les enjeux politiques de réduction de la pauvreté dans l'Union se transforment	29
1.3.4. L'économie de la pauvreté de l'Europe de l'Est et du Sud	30
1.3.5. Politiques en Europe : activer les revenus de substitution, accompagner les familles, décentraliser.....	30
1.4. En France la pauvreté se transforme	32
1.4.1. L'observation de la pauvreté : un enjeu politique	32
1.4.2. Observation collective, évaluation de la pauvreté et de la précarité.....	33
1.4.3. Prévenir l'exclusion et la pauvreté en France.....	34
1.4.4. La pauvreté des actifs en France : la contribution de la politique familiale.....	34
CHAPITRE III	36
▶ 1. Processus, déterminants, manifestations, thèmes associés à la pauvreté des familles et des enfants.....	36
1.1. Déterminants économiques et politiques.....	36
1.1.1. Conditions de contexte économique et de protection sociale, de stabilité et d'avancées.....	36
1.1.2. Progrès des droits économiques, sociaux, culturels et de gouvernance	38
1.1.3. Expérience de décentralisation et effets structurants des équipements.....	38
1.2. Les déterminants familiaux, trop souvent oubliés.....	39
1.2.1. La qualité des liens familiaux, un capital à l'épreuve.....	39
1.2.2. Mésentente familiale, facteur de risque social : quelle prévention ?.....	41
1.2.3. Ruptures sociales, vulnérabilités, impacts dans la famille : le rôle déterminant des femmes.....	42
1.3. Coût de l'enfant et pauvreté : varie selon la typologie de la famille	42
1.4. Indicateurs et déterminants : préserver les liens	44
1.4.1. Cinq types de situations de vulnérabilité retenus par la Commission européenne.....	44
1.4.2. Orientations pour une politique familiale préventive.....	45

CHAPITRE IV	47
▶ 1. Emergences des réponses politiques	47
1.1. Optimiser les ressources disponibles pour réduire inégalités, précarité, pauvreté	47
1.1.1. Réhabiliter la continuité de droits, préserver les liens, lutter contre la vulnérabilité de groupes sociaux et contre l'exclusion	47
1.1.2. Elargir la couverture de droits adaptés pour la famille.....	48
1.2. Les enjeux pour contribuer à construire des liens : le rôle de l'AISS	49
1.3. Protéger l' « espace politique » et porter attention au droit de la famille.....	50
1.4. Pérenniser une politique familiale durable.....	51
1.4.1. Place de la politique familiale et perspectives d'avenir.....	52
1.4.2. Les réponses de la communauté internationale et européenne et rôle d'entraînement de l'association internationale de sécurité sociale	54
 CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS, PERSPECTIVES	 55
 BIBLIOGRAPHIE	 58
 ANNEXES	 61
▶ ANNEXE 1 - La politique familiale au Canada	61
▶ ANNEXE 2 - La politique familiale aux Etats-Unis	62
▶ ANNEXE 3 - La politique familiale en Allemagne.....	63
▶ ANNEXE 4 - La politique familiale au Congo.....	64
▶ ANNEXE 5 - La politique familiale en République de Corée.....	65
▶ ANNEXE 6 - La politique familiale en Norvège.....	66
▶ ANNEXE 7 - La politique familiale en Tunisie	67

AVANT-PROPOS

Le rapport préparé par Christiane CREPIN pour le forum de l'Assemblée Internationale de Sécurité Sociale à Moscou au mois de septembre 2007 est ambitieux. Par l'étendue du sujet, sa technicité, son universalisme et surtout par l'acuité du problème posé. Car derrière les chiffres qui résonnent de manière parfois terrifiante, c'est bien d'humain qu'il s'agit. Le problème est d'ailleurs trop humain pour un affichage trop purement médiatique, qui est parfois l'apanage du sujet.

Sur ce point, on peut prendre quelque distance avec l'antienne un peu sentimentale sur le seul enfant et ceci pour plusieurs raisons.

La première tient au fait que les chiffres de pauvreté sont lancés parfois sans précaution, c'est-à-dire sans référence à des critères précis de délimitation du périmètre. Or ceux-ci sont multiples, ce que montre bien le rapport, et qu'avec ces références là, il faut savoir de quoi l'on parle vraiment. Deux millions d'enfants pauvres en France si l'on se réfère au critère européen de 60 % du revenu médian, un million si l'on retient 50 %. Ces deux chiffres illustrent la sensibilité des définitions, voire des partis pris. Que signifie vraiment une base de 1 à 5 dollars par jour, si l'on ne parle pas un peu de parité de pouvoir d'achat, c'est-à-dire d'une remise du problème de la pauvreté dans le contexte économique et social d'un pays donné ? C'est une évidence de savoir que l'on ne parle pas de la même chose à Shanghai et dans une province rurale chinoise, à Moscou et en Oural, à Dakar ou au Darfour.

La seconde est que la pauvreté des enfants est un thème qui a particulièrement émergé dans le champ du social ces deux dernières années, que ce soit au niveau mondial, ou européen avec l'action de Tony Blair, ou encore français, avec le rapport Martin Hirsch. Mais que cette émergence a peu posé la question de « l'abri » paradoxal peut être de la pauvreté de l'enfant : c'est-à-dire de la famille pauvre. Or, peut-on dissocier Cosette et Fantine ?

D'où surgit la question, au bout du compte la plus fondamentale que pose ce rapport : la lutte contre la pauvreté des enfants passe-t-elle opérationnellement par une « prise d'angle » famille ou une prise d'angle individuelle ?

Question de pays développé ? Pas seulement, à l'évidence.

Pas forcément aussi puisque la réponse ne va pas de soi. L'universel est le culturel profond de chacun. L'enfant du fleuve de Calcutta, l'enfant des rues de Bucarest et l'enfant de la DASS nous offrent des regards d'appel assez semblables. Pour autant, les solutions ne peuvent être uniques.

Par contre, la mobilisation peut l'être. Sur ce point, à qui regarde bien les dossiers sociaux européens, la pauvreté des enfant peut être l'un des sujets premiers d'une action européenne harmonisée. Le récent rapport annuel de l'IGAS sur la dimension européenne des politiques sociales, n'évoque que celui-ci pour ce qui a trait à l'évolution souhaitable des politiques familiales.

Ces politiques devront justement alors y retrouver la famille comme probable appui premier à la lutte contre cette injustice sociale là. La redistribution monétaire n'y est pas subsidiaire. L'accompagnement social peut être nécessaire, voire indispensable.

Il y a dans l'enfant pauvre, la femme ou l'homme pauvre, et bien sûr le couple pauvre, en miroir.

Philippe STECK
Directeur chargé des relations internationales - CNAF

INTRODUCTION

Inhérente aux fondements de la protection sociale dans le monde depuis 1948, la question « Familles, enfants pauvres : vers quelles politiques ? » s'inscrit en 2006 dans la réflexion de l'Association Internationale de Sécurité Sociale (AISS) et de la Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF).

La charte des Nations Unies inclut le droit à la protection sociale partie intégrante des droits de l'homme. Les politiques familiales peuvent contribuer à réduire la pauvreté des enfants et de leur famille. Les enjeux politiques, au-delà de la prévention à l'égard des enfants, sont corrélés à la réduction des inégalités, à la sécurité, la santé publique, l'éducation, l'amélioration des conditions de vie, la préservation durable des ressources. Réduire la pauvreté représente donc un enjeu majeur, urgent, déterminant pour l'avenir.

Objectif prioritaire des Nations Unies dans le cadre des « Objectifs du Millénaire », la lutte contre la pauvreté est appropriée par les acteurs politiques et sociaux, par les chercheurs, les institutions, les médias dans la majeure partie des pays dans le monde et partout en Europe. Face à ces exigences, les politiques publiques, et en particulier les politiques familiales, jouent un rôle régulateur. La Commission européenne relaye des inflexions à l'égard des politiques familiales, pour contribuer à réduire la pauvreté des enfants et de leur famille.

A la lumière des questionnements sur les concepts liés à la pauvreté, reliés à l'expérience, seront extraits quelques enseignements et repères pour fonder des politiques familiales pour l'avenir. Manifestations et représentations de la pauvreté sont perçues à partir d'un tour d'horizon des formes et des situations de pauvreté, des déterminants et des causes conduisant aux processus. Le point de vue de l'enfant est recherché. Quelques recommandations en termes de politique familiale pourront enfin être retenues pour l'avenir.

Un détour sur une brève présentation de la situation de la pauvreté dans le monde, en Europe, en France, s'attache à quelques exemples, de façon à repérer les principaux déterminants et enjeux. Les interventions africaine, américaine du Sud et européenne du Nord dans le cadre de l'assemblée de l'AISS en 2006 établissent des liens avec les contextes politique, économique, démographique, d'éducation et de santé. L'objectif est de mettre en exergue comment ces éléments de contexte se répercutent très directement sur la situation de pauvreté des familles et de leurs enfants.

L'approche est articulée à l'environnement politique des dispositifs de protection sociale organisée dans 170 pays dans le monde. Accessible en fait encore à une minorité de la population, quelques principes des systèmes de protection sociale locale - organisation, financement, risques couverts – font l'objet d'illustration en privilégiant la politique familiale centrée sur l'enfant ou sur la famille. L'impact des régimes locaux de Sécurité sociale sur les conditions de vie des enfants et leur famille en montre les limites et les effets structurants.

Quatre parties structurent l'approche : les définitions de la pauvreté en fonction des contextes et des concepts, les processus à l'oeuvre dans le monde, l'économie de la pauvreté en Europe et en France et les enjeux de la politique familiale, les déterminants et l'émergence des réponses politiques face aux déterminants et aux objectifs européens pour l'avenir des enfants et des familles.

CHAPITRE I

Ce chapitre traite des définitions et des critères d'identification des phénomènes de pauvreté.

Sont explicités quelques débats sur la mesure, les outils et les approches de la « sociologie des liens sociaux ».

La question des droits de l'homme et particulièrement des droits des enfants est associée aux politiques de lutte contre la pauvreté. La place de la protection sociale est en conséquence interrogée.

1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE, PROBLÉMATIQUES DES CRITÈRES DE PAUVRETE ET CONCEPTS LIÉS A LA PAUVRETE

La pauvreté, comme la richesse, est relative, conventionnelle, revêt des formes multiples. La pauvreté désigne habituellement une situation complexe caractérisée par un manque de ressources matérielles, sociales, interactives entre elles. Elle est différente en Afrique, en Asie, en Amérique, ou en Europe.

Les premiers enseignements sur les avancées de l'objectif de réduction de la pauvreté des Nations Unies depuis 1995 mettent en évidence des déterminants universels de la pauvreté. Les droits économiques, sociaux et culturels progressent. Le chômage est un élément de pauvreté dans une grande partie du monde. Les résultats sont inégaux, les inégalités se creusent, et font apparaître les principales causes inhérentes de la pauvreté, de la précarité, et les processus d'évolution.

Ces enseignements ont obligé la communauté internationale à repenser la question de la pauvreté autrement. Elle s'est traduite par une transformation de l'action : l'allègement des dettes dans le cadre du sommet du G8 en 2006 en est une manifestation importante.

1.1. La pauvreté dans le monde, multiforme, inégale, conventionnelle

Le phénomène de pauvreté et son ampleur, d'un continent, d'un pays, d'un territoire, relève de connotations différentes. Pour caractériser les formes de pauvreté dans le monde, la référence aux trois types de pauvreté construits par Serge PAUGAM¹ permet d'en comprendre les fondements : la pauvreté « intégrée » (tout le monde est pauvre), « marginale » (quelques uns sont pauvres), ou « dis-qualifiante » (la pauvreté s'étend et affecte la société toute entière).

Typologie de la pauvreté

<u>La pauvreté intégrée</u>	<u>La pauvreté marginale</u>	<u>La pauvreté dis - qualifiante</u>
Tout le monde est pauvre	Quelques uns sont pauvres	La pauvreté s'étend et affecte la société toute entière
La pauvreté est associée à une organisation sociale ou familiale	La stigmatisation est forte	La stigmatisation est associée à l'injustice

D'après Serge PAUGAM

¹ PAUGAM Serge: « Les formes élémentaires de la pauvreté », PUF, mars 2005; Essai sur la nouvelle pauvreté ; PUF, janvier-05, Naissance d'une sociologie de la pauvreté ; -Le rapport social à la pauvreté -La pauvreté intégrée -La pauvreté marginale-La pauvreté dis qualifiante

L'approche de Serge PAUGAM dans une perspective de sociologie des liens sociaux montre l'importance de l'organisation sociale et de l'inscription de l'individu dans son contexte pour relativiser le concept de pauvreté. D'autres théories sociologiques apportent également des éléments de compréhension mettant en exergue le rôle des liens familiaux et sociaux.

De même les approches sur la précarité (incertitude quant à l'avenir) et l'exclusion (mise à l'écart, perte de repères sociaux), enrichissent la question problématique des critères définissant la pauvreté et la mesure du phénomène.

L'approche de la pauvreté, traditionnellement observée sous l'angle économique et monétaire, est insuffisante. Sociologues, économistes, observateurs politiques et internationaux, s'accordent sur ce point. Chiffres et définitions économiques montrent les limites des indicateurs et les difficultés d'échelles de la mesure et relèvent de connotations différentes.

Daniel Verger² propose une analyse prenant en compte différentes composantes de la pauvreté : « La recherche d'une mesure unique de la pauvreté s'apparente à une infructueuse quête du Graal : un seul concept, une seule évaluation ne sauraient suffire ».

1.1.1. L'inégale répartition de la pauvreté pose la question de la définition et de la mesure

Forts de ces réserves, les approches statistiques et économiques permettent néanmoins d'illustrer l'ampleur des phénomènes de pauvreté. Chiffres et définitions économiques montrent les limites des indicateurs, et les difficultés d'échelles de la mesure.

Les chiffres de la pauvreté

Sur 6,5 milliards d'habitants dans le monde, 1 milliard vit dans la pauvreté absolue. 831 millions de personnes sont sous alimentées. Un habitant sur six vit avec moins de 1 dollar EU par jour. 2,5 milliards de personnes vivent avec moins de 2 dollars par jour et représentent 40 % de la population mondiale.

Elles représentent aussi 5% du revenu mondial, alors que la population des 5% les plus riches en représente 54%³.

Nations Unies 2006

Les enfants pauvres représentent 20% de la population mondiale Un enfant sur cinq en Europe

3,5 milliards d'habitants ont moins de 20 ans. Les enfants représentent près de la moitié de la population mondiale, plus de la moitié dans les pays pauvres, moins d'un tiers dans les pays riches. Une personne sur cinq dans le monde est un enfant pauvre.

Cette proportion s'inverse en Europe. 150 millions d'enfants constituent moins d'un tiers de la population de 475 millions d'habitants. Un enfant sur cinq en Europe est un enfant pauvre (19 %).

Nations Unies 2006

En Europe 68 millions de personnes sont pauvres dont 2 millions d'enfants. 500 000 enfants pauvres vivent dans une famille d'un seul parent. L'échelle de mesure admise se réfère à un « seuil de pauvreté » calculé par chaque pays en référence à un revenu médian. Celui-ci varie d'un pays à l'autre : il est de 12 060 euros par an et par personne au Luxembourg à 2 870 Euros au Portugal. En France, il se situe dans la moyenne européenne⁴. Partout en Europe, actifs et non actifs sont concernés pratiquement à égalité.

² Verger Daniel, « Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales, Insee, Economie et Statistiques, n° 383, 384, 385, décembre 2005.

³ World Economic Situation and Prospects 2006, Nations Unies 2006

⁴ Par convention, les acteurs économiques et sociaux retiennent à l'échelle européenne 60 % du revenu médian ; deux échelles sont prises en compte : soit 60 %, soit 50 % du revenu médian, représentant en France respectivement soit 774 Euros par mois (10 288 Euros par an par personne), soit 645 Euros (7 740 Euros par an).

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la pauvreté varie avec le contexte de la conjoncture économique. Aux Etats-Unis 12,1 % de la population est pauvre en 2003. Selon les mêmes critères, le Royaume Uni compte 17 % de pauvres, l'Irlande, 10 %, la Belgique 4 %.

1.1.2. Les difficiles mesures de la pauvreté : mesure économique et limites méthodologiques

S'il est difficile d'arrêter une méthode universelle permettant de mesurer la pauvreté, le nombre de pauvres, des enfants et des familles pauvres et très pauvres, la mesure économique a l'intérêt de quantifier le phénomène, de le comparer, d'en suivre les évolutions dans le temps. La mesure est nécessaire pour estimer les conditions et niveaux de vie, élaborer des stratégies de réduction de ces phénomènes, fixer des objectifs et estimer les résultats attendus.

La mesure est relative et conventionnelle par rapport à des comportements et niveaux de vie estimés « suffisants ». La pauvreté est aussi ressentie ou non. La mesure de la pauvreté se caractérise par la complexité des composantes, et par la différenciation de ses manifestations.

Mesure de la pauvreté

La mesure de la pauvreté se heurte en particulier à la question des niveaux de vie et des revenus ; la correspondance des monnaies ne traduit pas la capacité de consommation d'un territoire à un autre en fonction des contextes. 100 euros ne permettent pas les mêmes niveaux de service ou d'acquisition de biens d'un pays à un autre, d'une région à une autre.

La « parité de pouvoir d'achat », méthode retenue par l'OCDE, s'obtient en comparant de façon concrète « un panier de consommation ». Même cette méthode a ses limites.

Le revenu par unité de consommation (u.c), indicateur de référence habituel, pose la question de l'échelle d'équivalence et d'économies d'échelle, lorsque plusieurs personnes vivent dans le même ménage.

D'après Insee 2005

Nourriture et vêtements représentent les principales dépenses incompressibles. Le logement et l'équipement, lorsqu'ils sont collectifs, génèrent une économie d'échelle. Le patrimoine, les ressources autres que les revenus du travail, l'âge, la structure familiale, la durée de la situation dans la trajectoire de vie, cyclique ou accidentelle, sont des éléments d'appréciation des conditions de vie très importants. Ils ne sont généralement pas pris en compte dans la mesure de la pauvreté.

L'indicateur conventionnel européen de l'écart entre le revenu considéré et le revenu médian mesure en théorie l'intensité de la pauvreté. Il est relativisé par l'« indicateur de développement humain » lequel prend en compte l'espérance de vie, l'accès aux soins et à l'éducation.

Les solidarités intra familiales, amicales, sociales n'entrent pas non plus dans la définition de la notion de ressources et peuvent être importantes parfois sur des périodes longues. Elles permettent des relais, des transitions, des liens, entre les personnes et avec les institutions.

L'importance de liens ou non trouve tout son sens dans les manifestations d'extrême pauvreté et d'exclusion. L'absence de lien est à la fois manifestation, cause et conséquence de pauvreté extrême. Certaines personnes et groupes sociaux, souvent marginalisés et parmi les plus pauvres, échappent à l'observation.

La difficulté des outils de mesure montre les limites du classement des pays selon les indicateurs et les conventions, et explique l'essentiel des écarts des chiffres publiés. La confrontation entre les chiffres et les critères de mesure permet d'évaluer des écarts allant du simple au double, voire au triple, selon les pays dans le monde. Aussi les études internes à chacun des pays, celles-ci prenant en compte les spécificités locales, ainsi mieux connues, sont préférées pour l'observation.

Ces inflexions sont démontrées à travers de nombreux exemples, notamment pour ce qui concerne par exemple les conditions d'habitat. La mesure doit donc s'apprécier à l'aide de plusieurs indicateurs, de consommation, d'accès aux transports, de qualité de logement, de conditions de vie, de relations sociales et familiales. De même les statistiques de revenus comparées à la structure de consommation donnent pour chaque pays ou chaque région une relative appréciation du niveau de vie.

La comparaison de la mesure de pauvreté se pose également au sein de l'OCDE. Etats-Unis et Europe se heurtent aux critères d'appréciation. Les seuils de revenus sont variables dans chaque pays en Europe. Aux Etats - Unis, un seuil fédéral commun aux Etats est défini chaque année. Celui-ci est appliqué en fonction de la taille de la famille et du nombre d'enfants naturels de moins de 18 ans. Les analyses comparatives à partir de ces définitions établissent le taux de pauvreté de la Grande Bretagne comme étant le plus élevé d'Europe, alors que selon l'indicateur conventionnel européen, Portugal et Grèce sont les plus pauvres. De la même manière, le taux de pauvreté des Etats Unis est plus élevé que celui de la moyenne européenne.

Les Etats Unis sont classés les derniers des 17 pays les plus riches de l'OCDE, en se référant aux seuils européens. Ils sont classés au huitième rang mondial, après la Suède, les Pays Bas, la Belgique, en se référant à l' « indicateur de développement humain » prenant en compte l'espérance de vie, l'accès aux soins et à l'éducation.

Aux Etats Unis les plus touchés par la pauvreté sont les enfants, les familles d'un seul parent, les familles d'un seul actif, ou celles ayant un emploi à temps partiel.

Forts des enseignements relevés dans les très nombreux travaux portant sur la mesure de la pauvreté, et les nuances qualitatives qu'ils soulèvent, il est possible à tout le moins d'avoir des ordres de grandeur des phénomènes.

Les sources de l'OCDE, rapportées à celles des pays, relativisées par l'apport des comparaisons à l'échelle internationale, sont retenues, confrontées au regard sociologique et politique. L'économie de la pauvreté, hors contexte sur les conditions de vie, est indicative. D'autres indicateurs plus qualitatifs permettent de relativiser ou d'infirmer ces appréciations.

1.1.3. Pauvreté, précarité, inégalités, exclusion, marginalité

Les questions de pauvreté, précarité, d'exclusion et de marginalité renvoient aux relations réciproques qu'entretiennent les individus entre eux et avec la société. Ces mécanismes ont des effets sur la situation de pauvreté. Pauvreté, précarité, exclusion, marginalité renvoient à des mécanismes sociaux, de processus de rejet ou d'acceptation, subis ou voulus. Pauvreté et précarité résultent de non accès de quelques uns aux droits élémentaires conventionnels de vie pour tous. La précarité est une situation dont l'avenir et la durée n'est pas assurée et/ou pas lisible. L'exclusion est une tenue à l'écart, un interdit d'accès, ou un refus d'être.

Ces processus concernent tous les domaines de la vie sociale : éducation, santé, emploi, ressources, vie familiale, logement, vacances et loisirs, droits sociaux, expression et parole.

Ils caractérisent les formes de pauvreté dont Serge PAUGAM⁵ explique les fondements. Les conceptions et formes de la pauvreté dans le monde relèvent de représentations et expériences différentes.

La pauvreté intégrée suggère une forme de vie sociale collective et de proximité valorisant la force des liens.

Paradoxalement, elle est protégée par un moindre développement économique et par une faible protection instituée. La pauvreté marginale entretient une forte stigmatisation associée à un développement économique fort, dans un temps restreint. La pauvreté dis-qualifiante se répand et tend les rapports sociaux.

La pauvreté intégrée

La pauvreté « intégrée » caractérise une société où tout le monde est pauvre. Elle implique une forme d'organisation sociale dans laquelle la famille entendue dans une acception large joue un rôle de reconnaissance et de solidarité sociales.

Dans cet ensemble, les valeurs familiales sont souvent associées à des fondements culturels et culturels.

D'après Serge PAUGAM

⁵ Serge PAUGAM : « Les formes élémentaires de la pauvreté », PUF, mars 2005; Essai sur la nouvelle pauvreté ; PUF, janvier 2005, Naissance d'une sociologie de la pauvreté

Ces formes de pauvreté intégrée, généralisée, assumée, compensée, sont présentes partout dans le monde avec force dans les pays en développement et en transition.

Elles sont corollaires de formes traditionnelles ou informelles de la vie familiale et sociale, de l'économie, de la protection sociale, alternatives ou complémentaires d'organisations instituées et formelles, absentes ou insuffisantes. Peuvent toutefois être associés des manques (malnutrition, défaut d'éducation ou de soins, absence de liens affectifs), des risques, des exclusions, des inégalités, des déviances, comme autant de manifestations dévalorisantes.

D'autres formes de solidarités, de richesses, se construisent : protection sociale alternative d'entraide, solidarités traditionnelles et familiales, d'échanges, coopératives et mutuelles traditionnelles, familiales ou villageoises, tontines. Les expériences valorisant des cultures, des rites initiatiques, des organisations sociales, des patrimoines, des liens amicaux et de coopération sont multiples. Elles permettent des projections structurantes pour tous et sont interactives.

La pauvreté marginale est universelle. Voulue ou subie, elle résulte de ruptures successives. Celles subies durant l'enfance, souvent invisibles, marquent la construction identitaire future.

La pauvreté marginale

La pauvreté « marginale » représente la situation de quelques uns parmi les autres. Elle résulte de mécanismes sociaux connus. Ils sont liés à la vie quotidienne, familiale, sociale, active, ainsi qu'au contexte environnant.

Elle est caractéristique dans les pays industrialisés.

D'après Serge PAUGAM

Les politiques confrontées à ces questions se heurtent à la difficulté d'en repérer au plus tôt les causes profondes. L'objectif est d'en prévenir des effets déstructurants risquant de conduire à la désocialisation et à l'isolement. La protection sociale contribue à prévoir et à réguler les impacts de ces formes de pauvreté, par une présence assurancielle, compensatoire, préventive, d'accompagnement, de droit.

La question se pose des signes qui échappent à l'attention et à l'observation, contraignant au traitement de situations renouvelées, cumulées. Elle implique le renforcement de l'action préventive.

La pauvreté dis-qualifiante

La pauvreté « dis-qualifiante » est l'augmentation significative de pauvres, exclus de la sphère productive. Les causes et les impacts concernent la société toute entière.

L'importance des liens sociaux relativise ces situations de pauvreté. Dans la plupart des pays industrialisés, s'observe un développement de l'isolement, facteur aggravant de la pauvreté.

D'après Serge PAUGAM

L'isolement est également et paradoxalement la cause de cette forme de pauvreté : il se caractérise par le délitement de relations, par la rupture progressive de droits, par l'absence de tous les liens. La dis-qualification résulte des tensions trop fortes induites lorsque les relations s'épuisent ou cessent d'être dynamiques avec l'extérieur.

Vivre seul n'est pas pour autant significatif d'isolement. Vivre hors des institutions, des réseaux, des liens familiaux conduit à l'anomie. A l'inverse la cohabitation ou la solidarité familiale confortent des liens. Il revient à la famille à condition d'être relayée, soutenue, complétée, accompagnée d'y veiller. La protection sociale et la politique familiale contribuent à consolider, conforter ou retisser ces liens, tant par le maintien ou l'apport de droits, que par la relation humaine, y compris à travers le lien administratif.

La stigmatisation est plus forte lorsque le contexte économique est dynamique et le chômage faible. Elle est plus relative lorsque le chômage est élevé. Des formes d'économie informelle se créent et permettent des alternatives. Représentations et enjeux diffèrent d'un pays, d'une région, d'un territoire à l'autre. Dans les pays industrialisés, les tensions générées par les comportements collectifs d'acceptation ou non, sont plus fortes dans les situations de contexte de croissance et de moindre chômage. La pauvreté marginale est

représentée comme étant l'expression de la paresse ; alors que la pauvreté plus étendue est associée à l'injustice.

Le « développement intégré », relayé dans tous les pays en développement contient un ensemble d'efforts conjugués entre eux : économie, éducation, santé publique, protection sociale centrée sur la mère et sur l'enfant. Il fait écho à la notion de « pauvreté intégrée ». Les pays développés s'intéressent en priorité aux conditions de vie de l'ensemble de la population, avec une attention particulière à l'égard des plus vulnérables.

La disqualification sociale touche les personnes cumulant les difficultés de droit, d'emploi, de liens. Cette dimension est prise en compte dans les politiques de protection sociale à plusieurs titres : l'accès et le maintien de droits sociaux, l'accompagnement des parents et de leurs enfants dans un grand nombre de pays.

Cet effort est indissociable de la lutte contre la pauvreté, en prévenant des risques de disqualification sociale, auxquels les enfants et les jeunes sont les plus exposés.

1.1.4. Représentations et définitions : la qualité des liens sociaux fait la différence

« Les personnes dont les ressources – matérielles, culturelles ou sociales – sont si faibles qu'elles sont exclues des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre où elles vivent » est la définition de la pauvreté retenue en 1984 par le Conseil de l'Europe.

Corollaire de la satisfaction des besoins élémentaires, fondamentaux - se nourrir, se vêtir, se loger, procréer, se soigner, s'éduquer, vivre en société, se projeter, besoins sans lesquels « l'homme meurt ou s'atrophie »⁶ – la pauvreté connaît des formes multiples et changeantes.

Les acceptions sont évolutives et contradictoires, conjuguées à des aspects économiques, des ressentis et des représentations. On observe des transformations de ses modes, de ses formes, du regard des autres, des processus d'ascension, des déterminants, des stratégies individuelles et collectives pour faire face aux manques.

A ces distanciations correspondent autant de représentations des personnes, des normes politiques et économiques, que de situations entre pays, entre territoires, entre classes sociales. Elles sont liées à l'histoire, à l'organisation géographique, aux impacts sur la vie quotidienne, la santé, l'accès à l'éducation et à la culture, les relations dans la famille, entre les personnes, l'environnement économique, les formes de solidarité familiales, de sociabilité, instituées (la protection sociale), mécaniques ou solidaires⁷, l'héritage de l'histoire familiale ou d'un groupe.

Dans les pays du Sud coexistent formes familiales, économies traditionnelles et modernes, protections sociales traditionnelles, instituées ou alternatives. Dans les pays du Nord, les enjeux politiques visent à « activer » les dépenses sociales ou au contraire à renforcer l'assistance⁸. Deux types de représentations correspondent à des cycles politiques et économiques au cours de l'histoire : la pauvreté « héritée » ou « subie ».

La question des liens, la qualité des liens, est une construction sociale. Les acteurs politiques, les institutions, les individus mettent en place des stratégies et des conditions visant ou non à établir des liens. L'exclusion se caractérise par l'incapacité réciproque à construire et à, gérer des liens. A l'inverse les actions visant à construire ces liens sont structurantes.

Cette approche dans une perspective de sociologie des liens sociaux montre l'importance de l'organisation sociale et de l'inscription de chaque personne dans son contexte pour relativiser la notion de pauvreté.

La sociologie des liens sociaux contribue à la définition de concepts explicatifs.

⁶ Chombart de Lauwe Paul Henry

⁷ Durkheim

⁸ Paugam Serge et Selz Marion, « La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970. Analyse des variations structurelles et conjoncturelles », Insee, Economie et Statistique, n°383, 384, 385, décembre 2005.

Les différentes formes de sociologie du social

La sodalité est la capacité à construire des liens entre deux personnes et à fonder des groupes : couple, enfant, relation dans la famille, relation amicale, professionnelle, commerciale, administrative, politique.

La sociabilité est la capacité à établir des relations en groupe ou en réseaux.

La socialité concerne le fonctionnement des morphologies sociales supérieures, d'une Nation, d'un ensemble de Nations, voire du monde et de l'humanité.⁹

D'après Raymond BOUDON, Jean BAECHLER

La socialité renvoie à la fonction de l'Etat différencié, représenté par tous les citoyens. Elle concerne un ensemble organisé de groupes (les familles), de réseaux : les personnes partagent un passé, un présent, un avenir commun. Elle traduit la capacité à assurer la cohésion. La fonction de l'Etat créatrice de lien social est ainsi – au-delà de la décentralisation- assurée par un ensemble d'acteurs, de lieux et de politiques de proximité.

Les liens sociaux se construisent dans les relations familiales, sociales, institutionnelles. La sociologie des liens sociaux s'intéresse à la relation entre soi et l'autre, les autres, les institutions, le fonctionnement en groupes, en réseaux. Toutes les échelles sont constitutives de ces constructions, de la famille, du territoire, du pays, d'un ensemble de pays, du continent. Les tensions entre ces liens peuvent générer des conflits, ou à l'inverse des projets constructifs. La politique arbitre des enjeux d'équilibre.

C'est dire la complexité des rouages en cause pour parvenir à un équilibre des fonctionnements sans tension. Les tensions sont inévitables, utiles pour l'expérience et pour en tirer des enseignements. Il revient à chaque personne, chaque groupe, chaque société de faire ses expériences. Dans le temps et dans l'espace, ces mouvements ne sont pas constants et se différencient selon les sphères de vie, d'activité, d'attractivité.

La pauvreté de liens trouve son origine dans des ruptures ou des changements successifs, subis. Les ruptures vécues dans l'enfance sont particulièrement difficiles à surmonter. L'exemple des enfants placés dans des familles d'accueil successives, ne leur permettant pas de tisser des liens d'attachement durables est fort d'enseignement.

Il en est de même d'enfants ayant subi des traumatismes invisibles. Nombre d'entre eux, à l'âge adulte, ont des difficultés à structurer une relation de confiance ou affective durable, risquant l'isolement. La forme extrême est l'anomie, la « mort sociale »; l'isolement dans ce sens est une forme de grande pauvreté.

Les phénomènes d'exclusion permettent au plus grand nombre de se construire en se démarquant des autres. La pauvreté est toujours relative. Mais elle induit avec elle des phénomènes associés sur la santé, la vie familiale, l'éducation, la vie quotidienne et l'environnement, la structure familiale : les familles nombreuses sont dans certaines situations des alternatives à la protection sociale. Mais leur probabilité de pauvreté est plus forte.

Dès lors la pauvreté, tout comme la richesse, ne se limite pas à des notions économiques et à des définitions de seuils et de mesures économétriques. Ce qui définit l'homme –l'enfant- est son projet d'avenir. Il faut s'intéresser aux inégalités de situations, aux trajectoires, aux possibilités face à l'avenir.¹⁰ Face aux enjeux politiques de la pauvreté, la protection sociale joue un rôle régulateur.

1.1.5. Enjeux politiques de la pauvreté et rôle de la protection sociale dans le monde

La majeure partie des pays dans le monde conçoivent et mettent en œuvre un plan, un programme, des orientations. Tous participent d'une manière ou d'une autre à des réseaux d'échange économique, de développement, de politique, de rapprochement, de coopération. Tous intègrent dans leur plan un système d'éducation, de santé publique, de protection sociale et de protection des enfants.

⁹ Boudon Raymond, sous la direction de, « Traité de sociologie ». Les différentes formes de sociologie du social, d'après Jean Baechler

¹⁰ PAUGAM Serge op. cit.

Les pays de l'OCDE assurent leurs ressortissants de protections instituées. Dans les pays en développement coexistent des formes traditionnelles d'assurance, coopératives, tontines, mutuelles, organisations étatiques et formelles de sécurité sociale. Tous les types de protection informelle et formelle se rencontrent.

Impacts de la protection sociale dans la lutte contre la pauvreté en Europe

La protection sociale joue un rôle important de régulation sociale. Sans prestations sociales et familiales, en Europe au lieu de 12 %, les pauvres représenteraient 26 % de la population. Mais ces proportions sont inégales d'un pays à l'autre ; les inégalités jouent entre les pays et à l'intérieur de chaque pays.

Les écarts entre les revenus sont de l'ordre de 5,7 en moyenne en Europe entre ceux les plus élevés et ceux les plus bas. Les indices d'inégalité sont bas dans les pays riches : de 3,6 à 4,7 au Danemark, Finlande, Suède, Allemagne. Ils sont plus élevés dans les pays moins riches : de 6 à 7,4 au Portugal, Royaume Uni, Grèce, Espagne, Italie.

Sources : PNUD (base : 50 % du revenu moyen), EUROSTAT, Insee, 2005

La relation entre pauvreté et inégalités de ressources et de revenus est universellement établie. L'Europe des Quinze s'est engagée sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. La politique d'accès à l'emploi en faveur des jeunes et des femmes est reliée à une politique de l'éducation et de formation professionnelle, de santé, de logement, de service public, de mesures fiscales. Il faut souligner également les vecteurs d'exclusion apportés par les technologies de communication.

Le Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS), l'Association Internationale de Sécurité Sociale (AISS), l'Organisation Internationale du Travail (OIT), les institutions internationales de sécurité sociale coordonnent l'information et relayent la connaissance des questions sociales et des orientations. La Sécurité sociale est organisée dans 170 pays mais ne concerne que 20 % de la population dans le monde.

C'est le cas dans les pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique du Sud où seule une minorité de la population est concernée par ce système de protection institutionnalisée, correspondant à la population active du secteur d'emploi salarié formel ; mais la grande majorité de la population échappe à cette couverture sociale et a recours à des formes traditionnelles de protection sociale : tontines, mutualisations villageoises, familiales. L'investissement dans les enfants doit être inclus comme alternative : ils s'occupent en retour de leurs parents ainsi que des plus jeunes frères et sœurs. Il reste à mieux comprendre les dispositifs traditionnels, familiaux ou locaux comme contribuant à ces objectifs de protection sociale et familiale.

Les principales difficultés d'accès aux droits sociaux sont liées à l'insuffisance du nombre de personnes travaillant, éligibles au droit du travail formalisé et formel, et à l'adéquation des prestations aux besoins familiaux et sociaux. Les facteurs externes comme l'assurance d'une pérennité financière des dispositifs, et la qualité de gouvernance et de gestion des institutions infléchissent les difficultés.

Les enjeux des politiques de protection sociale dans le monde sont de développer la protection économique, de santé, de la famille. Des objectifs universels de cohésion sociale, en régulant les situations et en contribuant à réduire les inégalités, orientent les politiques face aux évolutions démographiques du vieillissement généralisé, de transformation hégémonique des structures familiales, d'égalité entre femmes et hommes, de mobilité et de migration, de brassage des cultures ; dans cet ensemble les institutions de protection sociale internationales participent de la réduction des tensions.

1.2. Moyens de lutte contre la pauvreté familiale

La « Déclaration du Millénaire dans le cadre des Objectifs de Développement pour le Millénaire » (OMD) des Nations Unies fixe la réduction de la pauvreté comme l'objectif N° 1 : « Eradiquer la pauvreté, la faim et la malnutrition ». Ces objectifs établis en 1995 pour 2015 ont fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours en 2005.

En Europe, la Stratégie de Lisbonne en 2005 ne met cependant plus en avant la lutte contre la pauvreté, et privilégie le thème de la conciliation de la vie familiale et vie professionnelle. On peut remarquer que cette

orientation inclut de fait l'amélioration des conditions de vie des familles. La lutte contre la pauvreté s'inscrit en Europe dans des orientations de politiques familiale et d'emploi.

Neuf thèmes associés à la pauvreté permettent d'atteindre des objectifs pour la réduire. Santé, éducation, emploi, égalité des sexes, intégration sociale, environnement, droits de l'homme, démographie, gestion des finances, sont les conditions qualitatives du développement.

Les objectifs d'ici 2015 sont de réduire l'extrême pauvreté, la sous alimentation, la mortalité infantile et d'augmenter le taux de scolarisation proche de 100% pour tous les enfants : de « réaliser le développement, la sécurité et le respect des droits de l'homme pour tous dans une liberté plus grande ». Il s'agit également de lutter contre l'illettrisme des femmes.

Les enjeux, à l'échelle internationale, ont des effets sur le niveau général d'éducation, de santé publique, de réduction de la pauvreté, de maîtrise de la démographie, de moindres tensions.

La protection sociale, en particulier la politique familiale, est incluse de fait dans ces orientations.

1.2.1. La pauvreté « invisible » des enfants

La pauvreté revêt pour les enfants des formes particulières : souffrances –invisibles- dues à la malnutrition, l'absence de soins, l'insuffisance de vaccination, situations sociales fragilisées des parents. Ils sont parfois obligés de travailler - c'est le cas de 8,4 millions d'enfants dans le monde - dans des conditions pénibles ou dangereuses, voire d'esclavage¹¹. Ils sont plus souvent exposés au risque d'abandon ou à celui de devenir orphelin. Ces situations plus fortement observées dans les pays pauvres ne sont toutefois pas inexistantes en Europe, qui rassemble par définition des pays riches : c'est le cas au Portugal et dans les pays du Sud de l'Europe.

Les situations très inégales que vivent les enfants non seulement selon les pays, mais aussi au sein d'un même pays, selon les territoires, selon l'appartenance à des groupes sociaux, et au sein d'une famille sont à souligner. Les effets du manque affectif, éducatif ou matériel, la souffrance liée à l'exclusion peuvent être différés dans le temps. Les droits des enfants, leur bien-être, le respect de leur intégrité, la prévention de l'exclusion, font l'objet d'une veille très soutenue dans la plupart des pays ; pour autant, plus souvent exclus et à cet égard invisibles, les enfants échappent au respect des engagements en leur faveur.

Susceptibles par définition de toutes formes de maltraitance, d'abus, d'exclusion, tous les enfants, notamment les plus pauvres, sont vulnérables. Certains sont obligés à la prostitution ou la pornographie, la mendicité, la drogue, à vivre dans la rue, à participer à des activités économiques dans des conditions difficiles et pénibles ou deviennent des enfants soldats. Ils sont privés d'éducation et d'accès à l'école. A l'adolescence, de très jeunes filles se marient ou recourent à des maternités précoces, les jeunes hommes participent aux conflits armés.

Chaque heure, 1 200 enfants meurent dans le monde de l'effet de la pauvreté.

UNICEF 2006

Habitant les bidonvilles ou logés dans des conditions indécentes de survie, ils sont exposés aux risques de mortalité avant cinq ans. Ceux assumant des rôles d'adultes, souffrant de conditions de vie indignes, privés d'enfance, peuvent garder des séquelles toute leur vie. C'est particulièrement vrai dans trois domaines : le mariage prématuré et forcé, les travaux dangereux pour la santé, la guerre.

¹¹ « Exclues et invisibles ». La situation des enfants dans le monde, 2006. UNICEF ; 143 pages

1.2.2. L'accès à l'éducation : indicateur de pauvreté et moyen de prévention contre l'exclusion des enfants

Un enfant sur cinq d'âge scolaire n'est pas scolarisé dans le monde

Le non accès à l'éducation est le premier vecteur de pauvreté.

Sur 2 milliards d'enfants d'âge scolaire, plus de deux fois plus qu'en 1950, 400 millions n'ont pas l'accès à l'école primaire.

La population des enfants et adolescents de 6 à 20 ans, de 2,5 milliards, représente 34 % de la population mondiale : 14 % vivent dans les régions développées et 86 % dans celles non développées.

Les impacts des défauts d'éducation sont très importants. De nombreux pays comme la Chine en ont fait une priorité : 95 % des enfants sont scolarisés dans le primaire.

Nations Unies 2006

Seuls les 29 pays de l'OCDE assurent une scolarité pour tous les enfants ; 67 pays l'assurent à 90 % (dont la Chine et la Thaïlande à près 95 %), 30 pays entre 60 % et 90 %, 15 pays entre 30 et 60% et dans 2 pays, seulement 30% des enfants sont scolarisés. Les objectifs pour 2015 sont d'atteindre un taux de 100% dans 57 pays.

La non scolarisation des enfants est directement liée à leur pauvreté. L'effort porte sur la scolarisation des filles, plus souvent privées d'éducation. Le faible niveau d'éducation de la mère est en effet un facteur défavorable à la scolarisation. L'éducation représente un élément vital du développement de l'enfant et du développement économique et social de chaque pays.

L'éducation pour tous d'ici à 2015 est associée à l'effort de protection de la petite enfance, à l'apprentissage des savoir-faire auprès des jeunes et des adultes, l'alphabetisation et la lutte contre l'illettrisme, et à l'égalité entre les sexes.

La plupart des politiques de sécurité sociale intègrent des orientations de protection de la mère et de l'enfant. Les enfants sont les premiers bénéficiaires des politiques de protection sociale dans une perspective de santé publique, prévention prioritaire sur les autres domaines de la vie familiale et de l'éducation.

Seuls certains pays de l'OCDE et d'Europe du Nord, dont la France, conduisent une politique familiale forte centrée sur l'enfant. Partout en Europe les objectifs de protection sociale sont de couvrir tous les citoyens, toutes les familles, tous les enfants.

La protection sociale des enfants s'intéresse d'abord aux droits fondamentaux de l'enfant, tels qu'énoncés dans la Convention Internationale de La Haye.

Ratifiée par une cinquantaine de pays dans le monde, on rappellera pour mémoire le premier principe : « assurer à l'enfant éducation, santé, garantie d'un niveau de vie décent, protection de l'enfant réfugié ». La France est signataire depuis 1998.

Les droits fondamentaux de l'enfant

Convention de La HAYE

- Tous les droits de l'enfant : santé, éducation, protection de l'enfant réfugié, garantie d'un niveau de vie décent...
- Intérêt supérieur de l'enfant
- Responsabilité première de la famille
- Droit de l'enfant à une aide et une protection spéciales
- Droit de connaître ses parents et ses origines
- Droit d'obtenir le rétablissement de son identité
- Droit de l'enfant de donner son opinion
- Protection contre toute forme d'exploitation et de trafic

L'objectif de lutte contre la pauvreté des enfants passe par un ensemble de politiques conjuguées dont la politique familiale s'inscrit au premier plan. Dans cette optique, réhabiliter les enfants passe également par les outils de veille et d'analyse. L'accès aux droits fondamentaux des enfants est orienté dans la plupart des pays dans trois domaines : l'éducation, la santé publique (protection maternelle et infantile, VIH/SIDA, vaccination), la protection contre l'exploitation, la violence, la maltraitance.

La convention internationale des droits de l'enfant participe de l'objectif principal visant à protéger les enfants. A l'aide d'outils tels que les « Enquêtes à grappes à indicateurs multiples » (MICS), les Nations Unies aident les pays à recueillir des données sur la situation des enfants et de leurs mères pour évaluer les progrès accomplis à partir de 20 indicateurs.

En Europe et dans les pays de l'OCDE, les enquêtes de cohortes d'enfants centrées sur l'observation des conditions de vie familiale, sanitaire, scolaire, permettent de repérer des indicateurs de veille, d'évaluer les impacts des liens familiaux et sociaux, ainsi que des politiques.

En France, l'enquête « Etude Longitudinale Française depuis l'Enfance », dite « ELFE », dont les politiques sanitaires, éducatives, sociales et familiales sont parties prenantes vise ces objectifs.

1.2.3. La pauvreté : en fait, une construction sociale

Au-delà de la réalité, la pauvreté est une convention, une construction sociale, mettant les acteurs politiques et sociaux dans une situation paradoxale, notamment en définissant des indicateurs.

La pauvreté des enfants ne l'est pas moins. La politique familiale tient sa place dans ce questionnement. La pauvreté dans les objectifs de la protection sociale et de la politique familiale est présente. La redistribution en est l'un des principes fondamentaux.

La protection sociale vise à assurer à l'attention de toute la population un ensemble de réponses adaptées à la vie quotidienne. Les enfants bénéficient dans cet objectif d'un environnement stable de ressources et de continuité de revenus. En France, la politique familiale vise trois grands objectifs : aider les familles dans leurs projets familiaux, améliorer les conditions de vie, redistribuer les ressources en fonction des besoins des familles dans une option de solidarité.

Les prestations familiales jouent un rôle important. On a pu estimer que la chute de niveau de vie moyen des familles due à la présence d'enfant à charge est de 22 %.

Après versement des prestations familiales ce taux est ramené à 14 %, soit 8 points d'écart.

Sources : d'après Rapport Claude THELOT et Michel VILLAC, Conférence de la Famille, 1998

CHAPITRE II

Le chapitre II met en exergue quelques traits singuliers des manifestations de la pauvreté dans le monde.

Il s'agit d'un reflet de la diversité des expériences de la pauvreté dans l'ensemble des pays, sans prétendre à l'exhaustivité des domaines d'interaction.

A travers un essai de tour d'horizon de quelques situations dans plusieurs pays, la présentation s'attache à des phénomènes significatifs, à des réponses politiques, à des relations d'expériences et d'études. L'objectif est de rendre compte de quelques approches significatives.

Cette présentation est structurée en trois ensembles :

- ▶ les transitions démographiques, économiques, éducatives, urbaines, dans le monde,
- ▶ un panorama des expériences de quelques pays illustrant ces transitions ou les options politiques,
- ▶ les formes alternatives de contournement de la pauvreté : la question des migrations.

Les questions liées à la santé sont omniprésentes dans les enjeux de pauvreté. Non traitées en tant que telles, elles sont souvent référées.

Cet état des lieux a pour objectif de mettre en évidence des principes universels des déterminants de la pauvreté, et d'ouvrir quelques pistes pour les politiques, notamment en direction des familles et de leurs enfants.

1. ETAT DES LIEUX DANS LE MONDE, FLASH SUR QUELQUES PAYS, THEMES ASSOCIES A LA PAUVRETE, ENJEUX

Un tour d'horizon des expressions de la pauvreté dans le monde, qu'elles soient d'ordre économique ou social, met en évidence quelques traits inhérents aux situations intrinsèques, et aux relations avec l'ensemble des pays.

La pauvreté se manifeste par le non accès à l'éducation, la formation, la santé, l'activité, la production, les droits de l'homme. Jouent l'environnement économique et social, démographique, urbain ou rural, l'équipement et l'aménagement des territoires. Elle touche différemment l'ensemble de la population, les familles, les enfants. Les enfants sont plus touchés, plus exposés, plus vulnérables.

1.1. Les grands ensembles de transitions à l'œuvre dans le monde

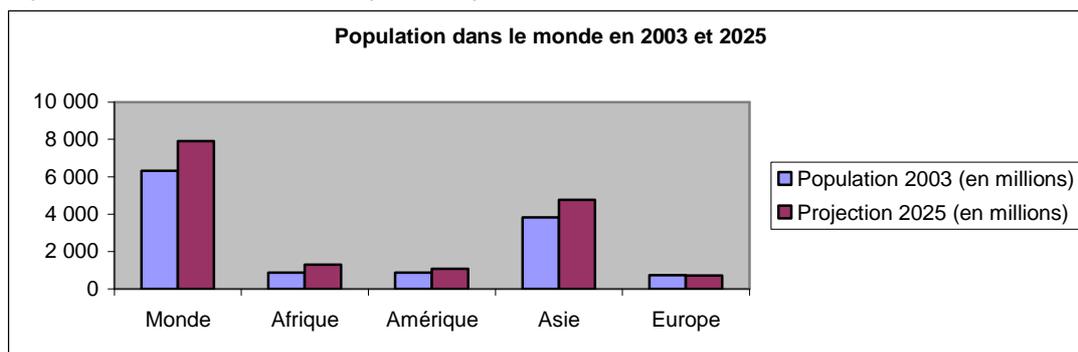
Les manifestations de la pauvreté dépendent de l'économie générale des pays. Elles sont associées au développement démographique, à l'accès à l'éducation et à la santé. Quatre types de transitions permettent d'identifier les caractéristiques qu'elles recouvrent : la transition démographique et économique, la transition éducative et urbaine. La transition féminine et familiale en découle.

1.1.1. Pauvreté et transition démographique et économique

6,5 milliards d'habitants dans le monde au 1er janvier 2006 sont répartis de façon très inégale selon les continents : 3,8 milliards en Asie, 860 millions respectivement en Amérique et en Afrique, 730 millions en Europe. La population représentera 7,2 milliards d'habitants en 2015, 7,9 en 2025 (dont 4,7 en Asie), et 9,1 en 2050¹².

¹² Nations Unies, Révision 2004

Population dans le monde et répartition par continent



Nations Unies 2003

Les indicateurs démographiques caractérisent le développement et les niveaux de vie. L'indice de fécondité de 2,8 enfants par femme en moyenne varie de 5,2 en Afrique, à 2,6 en Asie, 2,4 en Amérique, 1,4 en Europe. La population des enfants de moins de 15 ans représente 30% de la population mondiale, variant de 42 % de la population en Afrique, à 30 % en Asie et en Amérique, 17 % en Europe. La mortalité infantile, très directement liée à la pauvreté des enfants, est de 5,5 pour mille en moyenne mondiale. Elle est de 8,8 en Afrique, de 5,4 en Asie, 2,4 en Amérique, 0,8 en Europe.

La transition démographique correspond à la pré-transition, diminution du taux de fécondité supérieur à 5 enfants par femme, à la transition dans la décennie suivante, puis à la stabilisation ou la diminution de la population.

En Europe, une « seconde transition démographique » caractérise la plus faible fécondité du monde, de 1,17 en République tchèque à 1,98 en Irlande (qui ne compte que 4 millions d'habitants) et en France (1,89). Pays scandinaves et Royaume Uni ont des taux de 1,71 à 1,76. L'Europe du Sud, du Centre et de l'Est ont les fécondités les plus basses (1,3) en dessous du seuil de remplacement (2,1).

Les pays industrialisés ou développés sont les pays d'Europe, sauf centrale et orientale, d'Amérique du Nord, Australie, Nouvelle Zélande, Japon et représentent 1,2 milliards d'habitants : 21% de la population a moins de 18 ans, 6% moins de 5 ans. La fécondité varie de 1,5 à 2,1 ; la mortalité est faible, l'espérance de vie élevée.

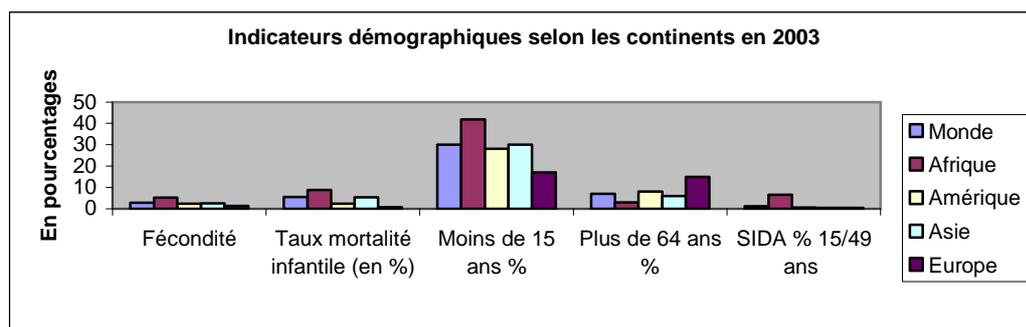
Tous les enfants sont scolarisés dans le primaire, 50% dans le secondaire, à égalité entre filles et garçons. La protection des enfants est généralisée.

Les pays en développement ou en voie de développement sont les pays d'Afrique et d'Asie (sauf le Japon), Caraïbes, Polynésie et représentent 5 milliards d'habitants : 37% de la population a moins de 18 ans, 11% moins de 5 ans. La mortalité infantile représente 59 pour mille enfants (54 en moyenne). 78 % des enfants sont scolarisés (79% dans le monde).

L'espérance de vie est de 65 ans, 67% de la population est rurale (51% dans le monde), 71% des enfants ont une surveillance prénatale.

Les pays en transition ou les moins avancés (PMA) représentent 700 millions d'habitants : 49% ont moins de 18 ans, 16% moins de 5 ans. La mortalité infantile est de 98 pour mille ; 60 % des enfants sont scolarisés surtout les garçons. L'espérance de vie est de 52 ans. 73% de la population est rurale. 59% des enfants sont suivis.

Indicateurs démographiques liés à la pauvreté dans le monde



Nations Unies 2003

Le nombre d'enfants augmente plus vite dans les pays en développement et en transition, où ils sont les plus pauvres. La population se stabilise ou décroît dans les pays industrialisés et progresse dans ceux en développement et en transition. Recul de la fécondité et vieillissement sont généralisés dans le monde : l'évolution des structures par âge montre qu'en 2005 un tiers de la population a moins de 15 ans, 60 % entre 15 et 60 ans, et 10 % plus de 60 ans. En 2025, un quart aura moins de 15 ans et un quart plus de 60 ans, la moitié entre 15 et 60 ans. La fécondité diminue de 52 % en Asie, 55 % en Amérique latine, 15 % en Afrique subsaharienne depuis 1970.

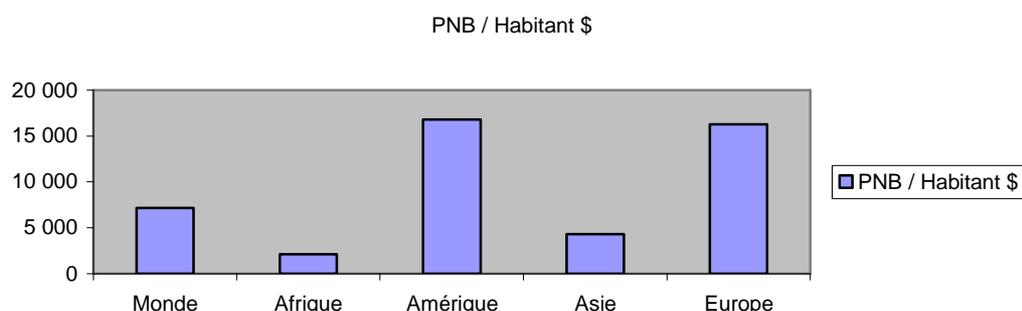
L'Europe aura 632 millions d'habitants en 2050 contre 730 en 2005. L'Europe des 25 diminuera à 445 millions d'habitants et représentera 5 % de la population mondiale. La population diminue peu, mais le nombre des enfants et des jeunes décroît fortement et celui des plus de 55 et 65 ans augmente. Le lien entre démographie et pauvreté se vérifie même en Europe.

Avoir des enfants représente une alternative d'assurance sociale. Dans les grandes villes de Bolivie, Egypte, Ghana, Kenya, Inde, Pérou, Philippines, le « Demographic and Health Survey » (DHS) caractérise le lien entre comportement démographique et pauvreté. Les familles comptent sur les solidarités familiales pour s'organiser. L'enjeu est le travail des enfants, la migration urbaine, entraînant à terme un moindre développement démographique.

Le lien entre pauvreté et travail des enfants n'est cependant pas toujours établi même en Europe¹³. En Albanie le produit intérieur brut est de 1 190 dollars par habitant et 0,2 % des enfants travaillent. En Indonésie le PIB est de 1 090 dollars, 6,8 % des enfants travaillent. Au Vietnam, le PIB est de 438 dollars, 2,6 % des enfants travaillent. L'Ethiopie, rurale et agricole, a un PIB de 115 dollars, 40,4 % des enfants travaillent. Dans les familles nombreuses, les enfants quittent l'école pour s'occuper des plus jeunes frères et sœurs, des parents, et des travaux domestiques (surtout les filles), ou pour travailler.

Face à ces contextes, la transition économique est nette : Amérique, Europe, Océanie ont des produits nationaux bruts moyens par habitant entre 16 300 et 18 400 dollars par an. Afrique et Asie connaissent des situations économiques très inférieures, de 2 100 à 4 300 dollars.

Indicateurs économiques : PNB par habitant en 2003



Nations Unies 2003

¹³ Congrès mondial de la population, 2005

En moyenne dans le monde, 21 % de la population vit avec moins de 1\$ par jour : 22 % dans les pays en développement et 41 % dans les pays en transition. En Afrique de l'Ouest et centrale, 55 % de la population vit avec moins de 1\$ par jour, 38 % en Afrique de l'Est et australe. En Asie du Sud, 33 % de la population est dans ce cas, 14 % en Asie de l'Est et Pacifique, 10 % en Amérique latine et Caraïbes, 4 % en Europe centrale et orientale, 3% au Moyen Orient et Afrique du Nord. En Europe occidentale, du Nord et du Sud, cet outil de mesure n'est pas adapté.

La croissance économique mondiale ralentit en 2005 et 2006 (3%). Elle est favorable au Japon et aux pays émergents d'Asie notamment la Chine, ainsi qu'aux pays exportateurs de pétrole dont la Norvège en Europe.

Dans les pays en développement et en transition d'Afrique, les remises de dettes et transferts au développement entraînent de fortes croissances de 5,5% en 2005 (6,6% en 2004). En Afrique, reprise économique et croissance (4,9 % en 2005, 5,8 % en 2006 et 5,5 % en 2007)¹⁴ résultent des productions agricoles et d'hydrocarbures associées à l'amélioration de la gestion financière. Afrique du Nord, sauf Maroc, Angola, Tchad, Soudan, Mauritanie, Nigeria, Afrique du Sud créent des emplois et améliorent les infrastructures.

Les Nations Unies encouragent l'investissement des pays riches vers les pays en développement pour financer les infrastructures sociales et économiques¹⁵. En effet seuls six pays peuvent atteindre les objectifs pour « réduire de moitié le nombre de personnes vivant avec moins de 1\$ par jour » : Algérie, Egypte, Libye, Maroc, Maurice, Tunisie.

1.1.2. Pauvreté et transition éducative et urbaine

Conditionné au développement du « capital humain », à la conception d'apprentissage tout au long de la vie, l'objectif à l'international est de mettre en œuvre un programme universel d'éducation et de protection de l'enfance, intégrant les initiatives privées.

La coordination est organisée entre les acteurs de l'éducation, la santé, l'action sociale. Les objectifs sont d'améliorer la qualité éducative, associer les parents, aider à l'éducation familiale, aider les pays à définir des indicateurs, soutenir les projets pilotes, diffuser expériences et enseignements, dynamiser la créativité.

Des analyses des politiques en faveur de la petite enfance sont en cours de réalisation avec le concours de l'OCDE, au Brésil, Indonésie, Kazakhstan, Kenya.

L'accès à l'éducation des enfants est indicatif. Parmi les enfants d'âge scolaire, 680 millions sont scolarisés en primaire, 113 millions ne le sont pas, dont plus de la moitié de filles. Il faut souligner l'inégale qualité d'enseignement primaire selon les régions ainsi que la difficulté de recueillir des informations statistiques.

Les déterminants de l'accès à l'éducation sont le niveau économique, social et démographique du pays, de la famille, d'éducation de la mère, le contexte rural ou urbain. Le non accès à l'éducation est plus sensible en Afrique, Asie du Sud, Moyen Orient, Afrique du Nord.¹⁶

Les objectifs politiques internationaux visent l'accès à l'éducation pour tous, la diminution du travail des enfants, la réduction de l'illettrisme des mères, l'accès à la formation des adultes et à toutes formes d'éducation et de protection des enfants. En moyenne, 44 % des enfants n'ont pas accès à l'école en Afrique, 40 % en Asie du Sud, 80 % en Inde et au Pakistan, pays les plus pauvres avec une moindre scolarisation des filles. A l'inverse, en Amérique latine et aux Caraïbes, les filles sont plus scolarisées que les garçons.

Les inégalités d'accès à l'éducation entre filles et garçons se transmettent entre générations, les mères ayant été plus souvent elles-mêmes privées d'éducation. 93 % des enfants non scolarisés ont une mère illettrée.

¹⁴ « Perspectives économiques en Afrique 2005-2006 », Organisation et de développement économiques (OCDE) : rapport du Centre de développement, 16 mai 2006.

¹⁵ World Economic Situation and Prospects 2006, Nations Unies

¹⁶ « Les enfants non scolarisés : mesurer l'exclusion de l'éducation primaire », Institut de statistique, Unesco, Unicef, 2006.

A la transition éducative correspond la transition féminine et familiale. En milieu urbain, 23 % des enfants n'ont pas accès à l'école, contre 77 % en milieu rural. 20 % des enfants les plus pauvres représentent 23 % des enfants scolarisés. En Inde, 20 % des enfants non scolarisés travaillent. Le développement est facilité en milieu urbain, plus équipé en infrastructures, moyens de transports, écoles, services de santé.

La transition urbaine réduit la pauvreté mais induit d'autres formes d'exclusion. L'urbanisation facilite l'accès à l'éducation, la santé, l'activité et l'emploi en concentrant les équipements. Inversement, des conditions de logement indécentes, l'habitat dans des territoires sous-équipés, insalubres, exclus, génère des inégalités géographiques et spatiales, ainsi que d'autres manifestations d'exclusion, des territoires étant inaccessibles ou enclavés.

En 2007 la population du monde est partagée à égalité entre zones urbaines et rurales. La population urbaine progresse de 2,5 % par an contre 0,4 % en zone rurale. En 2030, 5 milliards d'habitants vivront en milieu urbain contre 3,05 en 2005. Des évolutions sociales importantes à l'avenir seront liées à l'urbanisation et à ses effets.

D'autres phénomènes de « péri-urbanisation » modifient la géographie des pays industrialisés, les villes assurant l'emploi, les régions rurales favorisant la résidence.¹⁷ Dans les pays en développement, les familles seront moins nombreuses du fait de la transition urbaine : l'accès à l'éducation des enfants et des femmes, l'accès à l'emploi ont des effets sur la fécondité, celle-ci étant inversement proportionnelle à l'urbanisation.

Répartition de la population dans le monde : zones urbaines, fécondité, espérance de vie

	Zones urbaines		Fécondité		Espérance de vie	
	2004	2015	2004	2015	2004	2015
Régions développées	75,7	77,6	1,56	1,60	75,8	77,3
Régions moins développées	42,6	48,9	2,92	2,65	63,4	65,3
Pays les moins avancés	28,1	35,3	5,13	4,40	49,6	52,9
Afrique	39,6	46,4	4,91	4,19	48,9	51,0
Asie	39,6	45,9	2,55	2,30	67,2	69,4
Europe	73,7	75,4	1,38	1,40	74,2	75,7
Amérique latine et Caraïbes	76,8	80,8	2,53	2,23	70,4	72,6
Amérique du Nord	77,5	79,3	2,05	2,03	77,4	78,5
Océanie	73,6	75,6	2,34	2,16	74,1	75,9
Ensemble du monde	48,8	53,9	2,69	2,50	65,4	67,2

Source : Rapport 2004, Nations Unies

Ressources naturelles et accès à l'eau potable contribuent à réduire la pauvreté. Sur 6,5 milliards d'habitants, 1,4 milliard n'a pas d'accès à l'eau potable. Facteur de survie, de préservation de la santé, l'eau constitue un enjeu. L'objectif à l'horizon 2015 est de réduire de moitié la proportion de personnes sans accès à l'eau potable par l'assainissement et l'aménagement des environnements insalubres.

En Europe, les objectifs de protection de l'environnement participent de ces enjeux pour réduire la pauvreté.

Autres stratégies pour éviter la pauvreté, les migrations représentent 3% de la population. La plupart des migrants vivent en Europe (56 millions), en Asie (50 millions), en Amérique du Nord (41 millions). 104 millions (60 %) résident dans les régions développées, représentant 7,8 % de la population et 71 millions (40 %) dans les autres régions soit 1,6 % de la population.

Les migrations concernent aussi les familles. 175 millions de personnes « résident dans un pays différent de celui où elles sont nées »¹⁸, contre 154 millions en 1990 et 75 millions en 1965¹⁹. L'Asie est le premier pôle de départ, les Etats Unis celui d'accueil. Depuis 1995, 2 millions de personnes par an migrent vers les régions développées.

¹⁷ Olivier David, La population mondiale. Répartition, dynamique et mobilité. Ed Armand Colin, 2004.

¹⁸ Nations Unies. Division de la population du Département des affaires économiques et sociales. 2004/2005

¹⁹ Simon (Gildas) : « Les migrations internationales », Populations et Sociétés, n°382, septembre 2002

Migrations internationales en 2000 (en millions)

	Population	Nombre de migrants	%
Régions développées	1 191	104	8,7
Régions moins développées	4 865	71	1,5
Pays les moins avancés	668	11	1,6
Afrique	794	16	2,1
Asie	3 672	50	1,4
Europe	727	56	7,7
Amérique latine et Caraïbes	519	6	1,1
Amérique du Nord	314	41	13,0
Océanie	31	6	19,1
Monde	6 057	175	2,9

Nations Unies²⁰

Les pays de l'UE ciblent les nouveaux arrivants (Suède et Norvège), luttent contre la discrimination et le racisme (France, Allemagne, Suède), garantissent un logement (Espagne). Les politiques migratoires dans les pays de l'OCDE tiennent compte des perspectives démographiques et de qualification des personnes.

1.2. Manifestations, expériences de la pauvreté et réponses apportées : quelques traits

A titre d'exemples sont présentés quelques aspects des mécanismes de pauvreté et des politiques proposées par les pays pour y faire face selon les contextes économiques, d'éducation, de santé, d'évolutions de la famille, de protection sociale.

En Amérique du Nord, les politiques de protection sociale sont ciblées, diversifiées, fédérées, décentralisées : les objectifs sont de développer la croissance et l'emploi pour tous. Les revenus sont très inégaux, la pauvreté est marginale et stigmatisée. En Asie, les efforts sont centrés sur le développement économique et d'éducation.

En Afrique, les formes d'exclusion des enfants de l'éducation permettent d'appréhender les manifestations de la pauvreté. Les origines sont géographiques, démographiques, économiques, culturelles. Certaines sont spécifiques à chacun des pays, voire à certaines régions, mais de nombreux aspects communs permettent une compréhension des mécanismes en jeu conduisant au risque de pauvreté.

Réduire la pauvreté est impossible sans une approche des compréhensions des contextes politiques économiques, d'éducation, de santé publique, d'évolutions de la famille, de protection des enfants. Le travail des enfants dans de nombreux pays généré par la pauvreté interfère avec le non accès à l'éducation, sa progression ou sa réduction. Les effets intergénérationnels sont très marqués. Les caractéristiques de chaque pays sont prises en compte en conséquence dans les politiques en relation avec chaque contexte.

1.2.1. L'Amérique du Nord : des politiques de protection sociale ciblées, diversifiées, fédérées et décentralisées

Au Canada

Pays d'immigration maîtrisée et durable en l'absence de renouvellement des générations, la croissance et l'emploi sont dynamiques. La pauvreté est marginale, plus encore celle des enfants. Les politiques de protection sociale s'intéressent aux familles et aux personnes seules ou vivant en couple avec de faibles revenus.

A un plan politique fédéral s'articulent des programmes provinciaux. Depuis 1993, une prestation familiale forfaitaire unique est attribuée par enfant de moins de 18 ans à la personne qui s'en occupe. Cette prestation est modulée en fonction des revenus de la famille, du nombre et de l'âge des enfants, selon un seuil plafond de 21 480 \$ par an. Les enfants handicapés bénéficient d'une prestation spécifique (PEH).

²⁰ Rapport 2004 Nations Unies « Examen et évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des buts et objectifs du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement ».

Une politique fédérale d'aide au revenu est complétée par des aides des provinces. Le supplément de revenu garanti (SRG) est prévu pour les personnes seules ou dont le conjoint n'a pas de retraite. Il est complété selon les revenus par des prestations dans les provinces du Nord Ouest, l'Alberta, la Colombie Britannique, la Nouvelle Ecosse, le Manitoba, l'Ontario, le Saskatchewan, le Yukon.

A ces politiques s'ajoutent des dispositifs municipaux, les « filets de sécurité », à l'attention des familles et des personnes isolées. Les deux tiers des coûts sont assurés par la province, un tiers par le gouvernement fédéral. Les provinces conçoivent et gèrent les programmes locaux.

Aux Etats-Unis

Les familles d'un parent et les familles immigrées sont les plus touchées par la pauvreté. La politique de protection sociale et familiale est partagée entre gouvernement fédéral et Etats. Sont ciblés les enfants et leur famille parmi les plus modestes autour de trois dispositifs de protection sociale : les conditions de vie familiale et la protection de la mère et de l'enfant ; l'accès à l'éducation, à la santé et au logement ; l'accompagnement des personnes en difficulté : personnes handicapées, personnes âgées, familles ayant de faibles ressources.

La politique familiale est centrée sur l'accueil du jeune enfant : congé maternel, « welfare » des enfants, crédit d'impôt sous condition de ressources « Child Tax Credit », complété par les Etats d'une prestation « Earned Income Tax Credit ».

Trois types d'aides sont prévus pour aider les familles. Les familles bénéficient d'un crédit d'impôt « Dependent Care Tax Credit », également accordé aux enfants handicapés, permettant d'employer une personne pour s'occuper des enfants. Les entreprises bénéficient du « Child Care Tax Credit » pour organiser l'accueil des enfants. Pour les familles pauvres, le « Child Care and Development Block Grant » permet d'organiser l'accueil des enfants pendant la recherche de travail pour une période de transition : le « welfare ».

Naissance et adoption ouvrent droit à des congés selon les Etats et les entreprises. Les parents seuls sont accompagnés dans leurs démarches pour obtenir des pensions alimentaires.

Les familles bénéficient également d'un dispositif d'éducation nutritionnelle avec des tickets d'achat de nourriture (Food Stamps) en fonction du nombre d'enfants et des ressources. Celui-ci prolonge le programme alimentaire périnatal jusqu'aux 5 ans de l'enfant « Women, Infants and Children ». Il finance également la cantine scolaire et le petit déjeuner en fonction des ressources.

Un programme de scolarisation précoce est assuré localement par des organismes privés et publics. Orphelins et enfants handicapés sont pris en charge par l'Administration de Sécurité Sociale.

L'accès à la santé relève d'assurances privées ou de l'entreprise dans 60 % des cas. Il est complété par le Medicaid pour les familles en fonction des ressources et pour les personnes aux bas revenus, les personnes âgées et handicapées. Les objectifs visent à optimiser les dépenses et à soutenir les projets alternatifs de santé.

La politique du logement se fonde sur trois dispositifs : location préférentielle à coût réduit, loyer subventionné assorti de bons de logement, construction de logements par des associations « Habitat for Humanity ». Dans tous ces domaines, les Etats organisent des aides complémentaires adaptées aux besoins locaux.

Les projets fédéraux comme l'assistance temporaire aux familles dans le besoin (TANF), Medicaid, Food Stamps sont relayés par des services sociaux (Department of Welfare), de santé, d'éducation, et de services aux familles et aux enfants. Familles en difficulté et personnes seules bénéficient d'une « aide aux familles ayant des enfants à charge » (AFDC) par les Etats.

Un programme d'assistance (SSI) accompagne les personnes sans ressources, invalides ou handicapées : une allocation (579 dollars pour une personne seule et 869 dollars pour un couple) est complétée par les Etats. Le programme « Medicare » pour les personnes seules et les personnes âgées est complété par « Medicaid ».

Les tendances s'orientent vers le retour au travail des familles ayant recours au TANF, l'encouragement à l'initiative privée d'aide aux familles en difficulté, aux crédits d'impôts, aux congés parentaux, à l'amélioration de la qualité d'accueil éducatif des enfants, et au renforcement du « welfare ».

1.2.2. Amérique latine : réduire les inégalités pour réduire la pauvreté

Les pays d'Amérique latine, notamment le Brésil et le Mexique, se caractérisent par des familles nombreuses, souvent d'un seul parent, parmi les populations en grande pauvreté. Les enfants représentent une richesse, une force de travail potentielle et une assurance de solidarité pour la mère. Les autres manifestations de pauvreté sont le travail des enfants, les enfants abandonnés, les enfants des rues, la délinquance. La malnutrition et l'obésité des enfants et des jeunes sont en progression.

Les réductions des inégalités économiques, même peu sensibles, peuvent avoir un impact important de réduction de la pauvreté dans la plupart des pays d'Amérique du Sud. C'est ce que démontrent des études présentées dans le cadre du Congrès mondial de la population en 2005. Les objectifs de réduction de la pauvreté, dont les conditions sont analysées dans dix huit pays d'Amérique latine, sont réalisables.

Pour la plupart des pays, une atténuation des inégalités de un à deux points produirait le même effet sur la réduction de la pauvreté qu'une croissance économique positive.

Ces objectifs s'inscrivent dans le programme de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, visant à réduire de moitié la proportion de l'extrême pauvreté de 1999 à 2015. En Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Equateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela, les conditions pour réaliser l'objectif sont établies dans le cadre de travaux prospectifs.

Pour chaque pays, une projection historique extrapole la croissance et les inégalités observées. Un schéma « optionnel » simule les conditions idéales, plus riches et plus égalitaires. Sont pris en compte les revenus moyens supérieurs, les niveaux d'inégalité inférieurs, et la croissance. La réduction des inégalités se répercute sur les taux de réduction de pauvreté. Elle détermine les politiques à conduire par chaque pays pour atteindre son objectif.

La deuxième approche prend en compte des changements sur l'emploi, la productivité, le potentiel d'actifs, des variations des inégalités et de la croissance.

Selon les projections, sur les 18 pays, 7 pourraient atteindre leurs objectifs de réduction de la pauvreté d'ici à 2015 : l'Argentine (avant la crise), le Chili, la Colombie, le Honduras, le Panama, la République dominicaine et l'Uruguay. Six atténueraient progressivement l'extrême pauvreté : le Brésil, le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Mexique et le Nicaragua.

Dans les autres pays l'extrême pauvreté progresserait en raison soit d'une aggravation des inégalités, soit d'une baisse de revenu par habitant, soit de la conjugaison de ces deux facteurs : Bolivie, Equateur, Paraguay, Pérou, Venezuela.

L'interdépendance des approches entre inégalités et réduction de la pauvreté est concluante : pour réduire de moitié l'extrême pauvreté dans les pays étudiés, l'option mettant en perspective des changements dans chaque pays pour atteindre l'objectif est faisable. Il permet la répartition des revenus vers une progression économique et la réduction des inégalités. 16 pays pourraient atteindre l'objectif selon le seuil international de pauvreté de 1 \$: avec une croissance du PIB de 3% par an, et des réductions accumulées des inégalités de 4%.

Les résultats mettent en évidence que les niveaux élevés d'inégalité dans la région constituent un frein à une croissance plus dynamique et accentuent les risques de pauvreté.

1.2.3. L'Afrique : accès à l'éducation et exode rural, enjeux contre la grande pauvreté

Au Mali, pays parmi les plus pauvres d'Afrique, sur 12,2 millions d'enfants de 7 à 12 ans, seuls 39 % sont scolarisés. L'accès des enfants à l'école à 7 ans atteste de la récente politique de l'éducation. Les garçons sont privilégiés, avec un avantage de scolarisation de 14 % sur les filles.

77 % des enfants vivent en milieu rural, cumulant les difficultés d'accès à l'école et aux équipements de santé. A ces manques s'ajoutent les effets de l'absence d'infrastructure générale et d'un environnement agricole pauvre. En milieu urbain, la majorité des enfants sont scolarisés. Ceux appartenant aux familles pauvres (60 %), sont massivement exclus du système scolaire. Les travaux des Nations Unies montrent le lien entre cette grande pauvreté et l'inégalité de répartition des revenus et des équipements sur la durée. 86 % des enfants ont une mère illettrée.

Un enfant de 7 à 11 ans sur cinq travaille. C'est le cas de la moitié de ceux qui ne sont pas scolarisés. Dans les régions du Nord, Kayes, Ségou, Mopti, Tombouctou, la plupart des enfants ne sont pas scolarisés, contrairement à ceux des régions du sud, Sikasso et Koulikoro. Ces différences sont le fait de conditions de vie familiale agricole : les enfants travaillent avec leurs parents.

Les différences d'accès à l'éducation sont caractéristiques pour les trois quarts des enfants appartenant à des familles pauvres, rurales et agricoles.

Au Nigeria, pays le plus peuplé d'Afrique, 66,3 % des enfants sont scolarisés à 6 ans, 60 % des filles n'ont pas accès à l'école. 68 % des enfants d'âge scolaire vivent en milieu rural : 80 % d'entre eux ne sont pas scolarisés. En milieu urbain, 80 % des enfants de familles pauvres ne sont pas scolarisés. 57 % des enfants ont une mère illettrée ; c'est le cas de 86 % des non scolarisés. Un enfant sur trois ne parle que les langues locales.

Des différences s'observent entre le Nord et le Sud : 54 % de ceux des régions du Nord, les Hausa, ne sont pas scolarisés. C'est le cas de 44 % des Yoruba et Igbo. Dans le Nord, les enfants ont accès à des écoles religieuses, non répertoriées dans les statistiques d'effectifs scolaires.

En Ethiopie, 85 % de la population est rurale. 40,4 % des enfants de 10 à 14 ans travaillent.

1.2.4. L'Asie

La **Chine** enregistre des avancées sociales et économiques : en 2005 elle est la quatrième puissance économique mondiale. La politique de l'enfant unique entraîne une transformation des structures d'âge et un moindre nombre d'enfants au profit des garçons. Avec 1,3 milliard d'habitants, un enfant à l'âge adulte aura à sa charge deux parents et quatre grands parents. La transition démographique infléchit les structures familiales. La solidarité familiale traditionnelle diminue, rendant difficiles les conditions de vie des grands parents d'un fils unique.

Le vieillissement génère une crise de la protection sociale ; les inégalités maintiennent la pauvreté : le RNB par habitant est de 1 290 \$ EU contre 1 524\$ EU en moyenne des pays en développement, malgré un progrès économique de 6,6% entre 1970 et 1990 et de 8,4 % entre 1990 et 2004. Les revenus des ménages des 40% plus pauvres représentent 14 % des plus riches, et la part des 20% les plus riches, 50%. 17 % de la population vit avec moins de 1 \$ par jour.

Avec 17,4 millions de naissances par an, 359 millions d'enfants de moins de 18 ans, 86 millions de moins de 5 ans, le taux de natalité diminue de 3,3 en 1970 à 1,3 en 2004 et celui de fécondité de 5,6 enfants par femme à 1,7. L'espérance de vie augmente de 62 à 72 ans en trente ans. Le taux de mortalité infantile régresse de 38 pour mille en 1990 à 26 en 2004. Seuls 4 % des enfants ont un poids insuffisant à la naissance, contre 16 % dans le monde et 7 % dans les pays industrialisés, attestant du suivi prénatal et d'une alimentation de qualité. 100 % des enfants sont vaccinés. 20,6 millions d'enfants sont orphelins.

Le vieillissement entraînera un déficit de population active d'ici 2015. Ces évolutions obligent la Chine à investir dans l'éducation pour optimiser la productivité : 99 % des enfants vont à l'école primaire, 71 % des garçons et 69 % des filles dans le secondaire. 95 % des hommes et 87 % des femmes sont alphabétisés.

77% de la population a accès à l'eau potable (92 % en milieu rural, 68 % en ville), contre 83 % dans le monde, 60 % vit en milieu rural, 42 % utilise le téléphone, 6% internet. L'accent est mis sur le développement économique.

En **Inde**, un enfant sur cinq travaille pour pallier l'absence de protection sociale de sa famille. Sur 1,1 milliard d'habitants, 420 millions ont moins de 18 ans, 120 millions moins de 5 ans. Un enfant sur dix meurt avant l'âge de 10 ans. La mortalité infantile est très élevée parmi les enfants pauvres, avec des écarts entre milieu rural et urbain, la préférence des garçons sur les filles, notamment au Bangladesh. La mortalité infantile augmente avec la migration rurale vers l'urbain, indicateur de fragilité.²¹

21 % des enfants de 5 à 14 ans non scolarisés travaillent. 14 % des enfants scolarisés travaillent après l'école, employés par leur famille : les ateliers familiaux de sous-traitance de produits destinés à l'exportation dans le cadre de l'économie informelle sont très nombreux. Seules certaines entreprises multinationales exigent le respect de la Convention relative aux droits de l'enfant. 500 villages indiens adhèrent à un tel

²¹ Congrès mondial de la Population, 2005

projet avec la participation des familles. Les entreprises concernées ont une responsabilité sociale indirecte. En dix ans, 75 000 enfants de 8 à 13 ans ont quitté l'atelier familial pour l'école.

67 % des enfants scolarisés ont une mère illettrée contre 93 % des non scolarisés. L'influence de l'absence de formation de la mère est caractéristique : l'effet intergénérationnel sur le comportement de scolarité est sensible. Les parents ayant été scolarisés scolarisent à leur tour leurs enfants. Les comportements d'éducation diffèrent selon la religion²² et les castes.

En **Indonésie**, la scolarisation des enfants est très suivie dans le primaire : 95 % des enfants vont à l'école. La difficulté d'information statistique sur les situations familiales des enfants ne permet pas d'établir les causes de non scolarité, l'objectif étant d'atteindre un taux de 100%. 48 % des enfants scolarisés sont des filles, 52 % des garçons. La scolarité des enfants est identique en milieu rural et urbain.

La situation sanitaire a un impact sur la participation scolaire ; les enfants les plus pauvres ne sont pas scolarisés dans les régions dépourvues d'équipements de santé. Il en est de même de la formation des parents : 10 % des enfants scolarisés ont une mère illettrée contre 24 % de ceux privés d'éducation. Les impacts s'accroissent s'agissant de la scolarité secondaire et supérieure.

Au **Japon**, la protection sociale est en cours de réforme dans un contexte en transformation démographique, économique, institutionnelle. Les politiques sont ciblées vers les jeunes, les femmes, les personnes immigrées, représentant un potentiel d'activité. Il s'agit de préserver la croissance face au vieillissement de la population et au phénomène de dépopulation.

La « triple réforme » de l'Etat vise à réduire les subventions, à les décentraliser, augmenter les ressources fiscales locales, maîtriser la gestion des collectivités locales. Cette décentralisation vise à optimiser les services, améliorer leur qualité, maîtriser les coûts. L'effort porte sur la flexibilité et l'équité de l'emploi, la formation, la protection sociale des travailleurs non réguliers, l'économie régionale, la planification territoriale, la politique urbaine, le développement rural, la décentralisation administrative et fiscale.

Il s'agit également de créer les conditions de décisions nationales confrontées à la participation régionale et locale des acteurs économiques et sociaux.²³ Fortement infléchie par ces transformations et par la stagnation économique, la politique économique et sociale met en œuvre une combinaison de politiques pour améliorer le niveau de vie de la population.

La dette publique de 160 % du PIB est la plus élevée des pays de l'OCDE (elle est de près de 70% en France).

1.3. Economie de la pauvreté en Europe

La croissance économique est particulièrement soutenue dans l'Union européenne (UE). Pour autant le chômage reste important : 15 millions de personnes sont concernées en 2000. L'exclusion et la pauvreté restent très élevées, avec de fortes disparités selon les pays.

En Europe des Quinze, d'après Eurostat²⁴, le taux de pauvreté relatif - pourcentage de personnes composant les ménages ayant des revenus inférieurs à 60% du revenu national médian – est identique en 1995, 1998, et 2003, avec un de 18 à 19 %. Elles représentent près de 68 millions de personnes, réparties de façon quasi égale entre actifs et inactifs. Ces seuils des revenus médians définis au niveau national varient de 12 060 euros au Luxembourg à 2 870 euros au Portugal.

1.3.1. L'inégale répartition de la pauvreté en Europe : l'Est et le Sud, plus pauvres

En Europe en moyenne 15 % de la population a un revenu médian sous le seuil de pauvreté (60 % du revenu médian). En France, elle concerne 11 à 12 % de la population. Au Royaume Uni, en Irlande, au Portugal, en Grèce, il varie de 18 à 21 %. Dans les pays de l'Est, ils sont supérieurs. Le revenu médian par unité de consommation varie de 14 472 dollars en France à 2 139 au Portugal, 1 948 en Pologne, 1 424 en Russie urbaine, 1 663 en Roumanie.

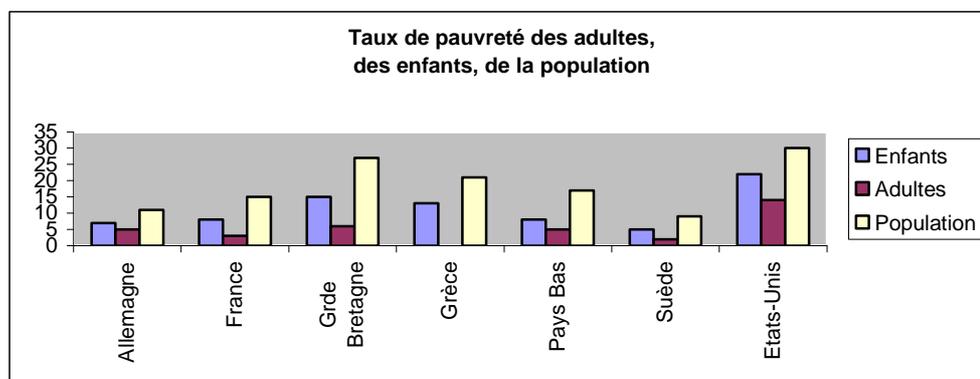
²² UNESCO, "Children Out of School : measuring exclusion from primary education ", Montreal 2005

²³ OCDE, Etude économique du Japon, 2005. Examen territorial du Japon, 2005.

²⁴ Office statistique de l'Union européenne

L'alimentation représente 59 % des dépenses du budget des ménages en Roumanie, 53 % en Russie, 40 % en Pologne, 25 en Espagne, 24 au Portugal, 22,5 % en France. 47 % des ménages en Roumanie n'ont pas l'accès à l'eau chaude, contre 30% en Pologne, 17 % au Portugal, 4 % en Espagne, 2% en France.

Les taux de pauvreté selon les pays, établis par la Commission européenne, à partir d'un ensemble d'indicateurs économiques et sociaux, montrent qu'ils sont plus importants, s'agissant des enfants, que pour les adultes et pour l'ensemble de la population.



Commission européenne, 2006

Les enfants constituent la majeure part de la population pauvre dans tous les pays d'Europe. Ces résultats expriment la forte représentation des familles nombreuses pauvres, ainsi que des familles d'un seul parent avec au moins deux enfants. Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) définit la pauvreté sous le seuil de 50% du revenu moyen.

En 2002, les taux de pauvreté varient de 10,8% au Luxembourg à 12,2% en Italie. Les taux les plus élevés sont observés au Portugal, Royaume-Uni, Grèce, Irlande, Espagne et Italie. Dans ces pays, le niveau de dépense par habitant pour la protection sociale est inférieur à la moyenne communautaire. Sans les prestations sociales, revenu minimum garanti et allocations familiales, 26% de la population de l'Union seraient menacés de pauvreté. Ces études confirment l'impact de la politique sociale et familiale sur la réduction de la pauvreté et sur la réduction des inégalités.

Dans le Nord, la pauvreté est plus souvent transitoire et conjoncturelle, elle est structurelle et intégrée dans le Sud. L'impact de l'expérience de la pauvreté sur les enfants sont enregistrés pendant la petite enfance, facteur favorable à la reproduction du phénomène. Dans les régions émergentes, les inégalités de revenus empêchent les plus pauvres de sortir du schéma de la reproduction intergénérationnelle et génèrent la pauvreté.

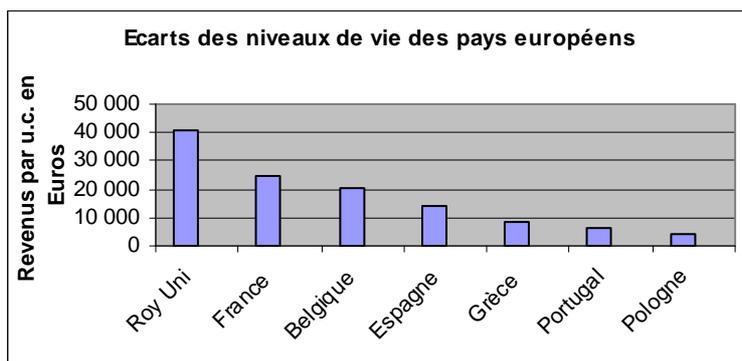
La pauvreté ne se limite pas aux faibles revenus. Elle inclut une conception plus large. La capacité de participer à l'économie et à la société, de choisir, d'accéder aux droits fondamentaux sont des limites de pauvreté. Selon cette conception, la majorité des pauvres en Europe sont des femmes.

Plus exposées aux difficultés d'accès à l'emploi, au niveau de salaire, l'accès à la santé, s'ajoute à ces vulnérabilités le besoin d'éducation des enfants. Cette situation accentue à l'égard des enfants les risques de conditions de vie difficiles. Les mesures vers l'égalité à l'échelle de l'Europe, de conciliation de la vie familiale et professionnelle, se justifient amplement.

1.3.2. En Europe, protection sociale, inégalités de revenus, chômage, font la différence

L'inégalité de répartition des revenus est également un facteur de pauvreté. L'écart entre les 20 % des revenus supérieurs et inférieurs confirme que dans les pays à forte pauvreté, il est supérieur à la moyenne européenne, de 5,7.

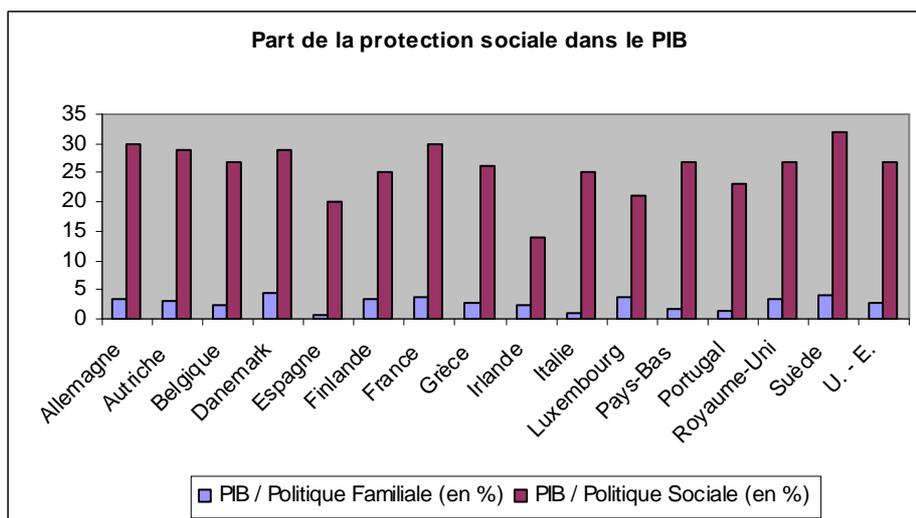
L'indicateur relatif à cet écart se situe entre 7,4 et 6 au Portugal, Royaume-Uni, Grèce, Espagne, Italie. Les pays riches ont un indice d'inégalité compris entre 3,6 et 4,7 : c'est le cas au Danemark, en Finlande, en Suède et en Allemagne.



Insee 2005

Les revenus par unité de consommation dans sept pays européens sont dix fois plus élevés au Royaume Uni qu'en Pologne, et presque deux fois plus au Royaume Uni qu'en France.

En Europe la part moyenne de la protection sociale représente 27 % du Produit intérieur brut. Elle varie de 32 % en Suède, 30 % en France et en Allemagne, 29 % en Autriche et au Danemark à 14 % en Irlande. Elle est de 20 à 27 % en Espagne, Luxembourg, Portugal, Italie, Finlande, Grèce, Royaume Uni, Belgique, Pays Bas.



Source Eurostat 2005

La part moyenne de la politique familiale représente 2,8% du Produit intérieur brut.

Dans les pays du Nord elle est plus élevée : 4,5 au Danemark, 4,2 en Suède, 3,8 en France, 3,6 au Luxembourg, 3,5 en Finlande, 3,4 au Royaume Uni, 3,3 et 3,2 en Allemagne et en Autriche. Dans les pays du Sud elle varie de 0,7 en Espagne, 1,0 en Italie, 1,3 au Portugal. Elle est de 2,8 en Grèce, 2,4 en Belgique, 2,3 en Irlande, 1, aux Pays Bas.

Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne	Finlande	France	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Roy-Uni	Suède	U - E.
3,3	3,2	2,4	4,5	0,7	3,5	3,8	2,8	2,3	1,0	3,6	1,7	1,3	3,4	4,2	2,8
30	29	27	29	20	25	30	26	14	25	21	27	23	27	32	27

L'Europe connaît un chômage important et une évolution de la précarité de l'emploi. En Europe du Sud, l'emploi indépendant, informel, rural, domine. Le Nord est industrialisé. Les mêmes tendances Nord Sud existent à l'intérieur d'un même pays : l'Italie du Nord connaît les taux de PIB les plus élevés d'Europe, l'Italie du Sud, les plus faibles.

Ces différences sont à relativiser, certains pays, ou certaines régions relevant de la « pauvreté intégrée ». D'autres formes de protection sont valorisées, notamment les solidarités familiales, particulièrement présentes en Europe du Sud.

Ces manifestations ont en outre l'avantage d'encadrer les enfants et les jeunes ; alors que, paradoxalement, ces pays ou ces régions se caractérisent aussi par une chute du nombre des enfants, comme en Italie et en Espagne, le développement de l'économie traditionnelle, et l'absence de protection sociale.

1.3.3. Les enjeux politiques de réduction de la pauvreté dans l'Union se transforment

Ces tendances obligent l'Europe à lutter contre l'exclusion sociale, cause de pauvreté. Elles s'accroissent avec l'élargissement européen : le chômage est deux fois plus important, celui des jeunes est de 32% contre 16% en moyenne dans l'UE.

La protection sociale est un enjeu de lutte contre la pauvreté, en particulier à l'égard des jeunes, des femmes et des enfants.

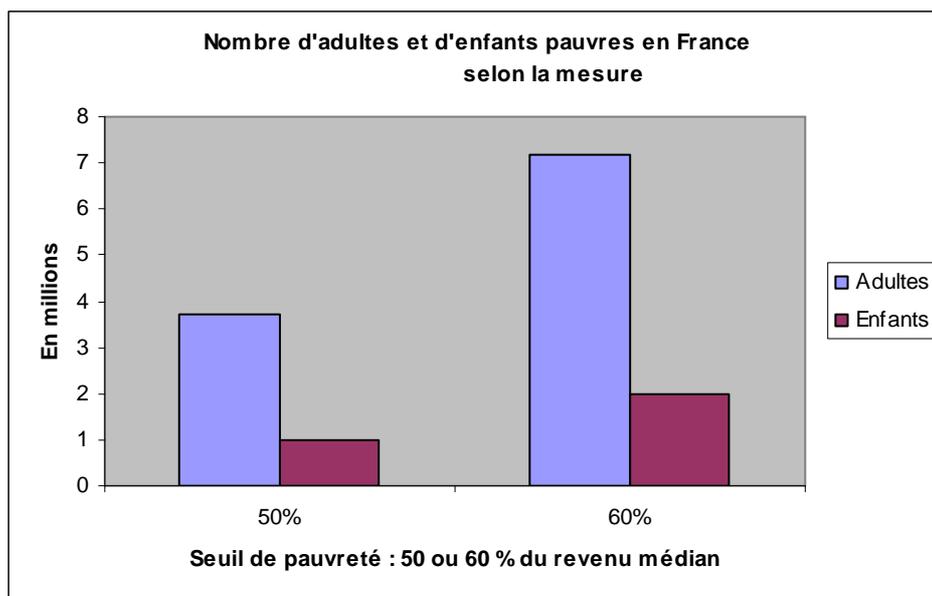
Dans l'Union Européenne, 19 % des enfants sont pauvres. La France se situe exactement dans la moyenne européenne. Le Royaume Uni compte 27 % d'enfants pauvres, l'Italie, 26,5 %, la Finlande et la Suède moins de 10 %.

La Commission Européenne dans le « rapport conjoint » sur la protection sociale pour 2006 fixe une orientation prioritaire de lutte contre la pauvreté des enfants et des familles.

Les recommandations de la Commission visent l'éducation et la formation pour lutter contre les formes d'exclusion des jeunes des quartiers pauvres.

Elles préconisent entre autres d'évaluer les possibilités d'emploi ainsi que l'incidence des réformes visant à promouvoir l'emploi pour les groupes les plus exposés à la pauvreté : ménages sans emploi, chômeurs de très longue durée, parents seuls, familles nombreuses, jeunes à risques, minorités, personnes handicapées.

En France, selon l'hypothèse de la mesure, 3,7 millions de personnes sont pauvres soit 6,3% de la population (seuil de pauvreté de 60 % du revenu médian : 645 Euros mensuels), ou plus 7 millions de personnes sont pauvres, soit 12 % de la population (50 % du revenu médian : 774 Euros).²⁵



Jeunes de moins de 25 ans, personnes seules, familles monoparentales avec enfants sont fortement représentés.

²⁵ En Europe, le seuil de pauvreté est calculé à hauteur de 50% ou de 60% du revenu médian. Sont estimées pauvres les personnes vivant sous ce seuil.

Selon Eurostat relayé par l'Union Européenne des Familles²⁶, en situant le seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian, 2 millions d'enfants sont pauvres, soit près d'un enfant sur cinq : 500 000 enfants pauvres, soit un sur quatre, vivent dans une famille d'un seul parent.

L'INSEE et le CERC apprécient le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian, représentant 645 Euros par mois, et estiment à un million le nombre d'enfants pauvres en France. Dans tous les cas, plus d'un pauvre sur quatre est un enfant.

1.3.4. L'économie de la pauvreté de l'Europe de l'Est et du Sud

La pauvreté est plus élevée dans les sept pays à faibles revenus de la CEE. En Arménie et au Tadjikistan 12 % de la population vit avec moins de 1 dollar EU. La proportion est de 19 % en Ouzbékistan, 22 % en République de Moldova. De 55 à 95 % de la population vit avec 4,30 dollars par jour.

La recomposition de l'activité industrielle dynamise l'économie et l'emploi, l'aménagement du territoire favorise l'intégration des pays enclavés. En Europe de l'Est, la réduction de la pauvreté est associée à celle de la mortalité infantile et maternelle, du sida. L'objectif est également d'améliorer l'accès à l'eau et l'assainissement, les ressources naturelles et l'énergie.

En Europe orientale et d'Asie centrale, les dépenses liées au climat froid (vêtements, chauffage, nourriture) accentuent les surcoûts des ménages. Ces situations entraînent les observateurs à retenir l'hypothèse de mesure à 2 dollars par jour. En conséquence, la proportion de personnes pauvres passe de 5 % à (1 \$/jour) à 19 % (2 \$/jour). Il s'agit en effet d'adapter les objectifs aux contextes régionaux et locaux d'autant qu'ils cumulent les difficultés.

En Russie, depuis 1990, le contexte politique et économique est conjugué à une transformation de la conception de la famille : les jeunes diffèrent leur projet d'enfant et la constitution de la famille. L'arrivée d'un enfant est facteur d'insécurité économique et de pauvreté. Les allocations familiales irrégulières, leur faible montant ne permettent pas aux couples d'avoir des projets d'enfants.

Naissances hors mariage, divorces, familles d'un parent se développent. La politique familiale discontinuée, régionalisée en 1994, puis conditionnée aux ressources en 1998, re-centralisée en 2000, enfin assortie de mesures régionales en 2003, agit sur le comportement des familles dans leurs projets d'enfants entraînant une très faible natalité. Le contexte généralisé de pauvreté et de précarité, du chômage, accentue le sentiment d'insécurité pour les familles.

En Italie, le développement économique infléchit l'autonomie à l'égard de la famille. L'emploi diminue les risques de pauvreté. Solidarités familiales, cohabitation, sont associées au partage des rôles entre Etat et solidarités familiales. Le lien entre protection sociale non durable et précarité familiale démontre l'incidence d'une politique familiale forte sur les projets d'enfant et les conditions de vie des familles.

1.3.5. Politiques en Europe : activer les revenus de substitution, accompagner les familles, décentraliser

Les minima sociaux, dispositifs de lutte contre la pauvreté, représentent de fait des indicateurs de précarité. « Le revenu minimum couvre les besoins essentiels en situation de dénuement. Il est non contributif, financé par l'impôt et subsidiaire par rapport à la solidarité familiale », telle est la définition retenue par la Commission Européenne.

La Commission en 1990 a recommandé d'activer des politiques vers l'emploi et de cibler les personnes prioritaires pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Selon les options politiques retenues dans chaque pays, les réponses sont contrastées.

²⁶ UFE « Comment les enfants pauvres sont-ils traités par les minima sociaux »

Dans l'Union Européenne, l'ensemble des pays, sauf l'Italie, a mis en œuvre un dispositif de revenu minimum pour les personnes d'âge actif. Par contre tous n'ont pas de programme d'aide aux chômeurs, aux invalides, aux personnes âgées, privilégiant des politiques de retour à l'emploi et d'accompagnement des personnes concernées.

Les dispositifs prennent en compte les ressources, la composition du ménage, l'âge. Ils ne sont pas imposables et sont conditionnés à la disponibilité au regard de l'emploi. Selon les pays le revenu minimum correspond à un moyen d'existence minimum ou à un salaire minimum : seuils de revenus et de salaires sont les références de calcul.²⁷

Par rapport à la population active, la proportion de bénéficiaires est de 8,6% en Finlande, 5,6 au Royaume Uni, 4,8 en Allemagne, 4,6 au Danemark, au Portugal et en Suède, 3,4 au Luxembourg, 2,9 en France, 1,8 en Irlande, 1 en Belgique et en Autriche, 0,2 en Italie.

Pour ouvrir droit, l'âge d'accès varie de 16 à 25 ans. Ces proportions reflètent les situations économiques et sociales des pays. Elles ne sont pas comparables étant complémentaires d'autres mesures de protection sociale (personnes handicapées et personnes âgées). La France dispose du plus grand nombre de minima sociaux, avec neuf dispositifs.

Le droit est familial en Allemagne, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Autriche, Royaume Uni. Il est individuel en Belgique, Danemark, Finlande, Pays Bas, Portugal, Suède.

Dans tous les pays, les jeunes isolés (60 à 80%) et les familles d'un parent (15 à 40 %) représentent les populations bénéficiaires, sauf en Italie et en Espagne où les couples avec enfants sont majoritaires. Ces tendances sont corrélées aux mesures de politiques familiales, moins favorables en Italie et en Espagne.

L'évolution des structures familiales, la situation matrimoniale des couples, les perspectives professionnelles, les situations sociales individuelles et familiales, sont prises en compte dans les politiques qui intègrent une certaine souplesse. Cibler, diversifier les prestations, activer les dépenses, renforcer la décentralisation, sont les tendances observées pour développer les politiques familiales et sociales.

Les réformes récentes dans les trois quarts des pays ont conduit les politiques à privilégier des dispositifs d'activation des revenus minimum et d'accompagnement des bénéficiaires. Sont confortés les dispositifs d'accès à la formation et de recherche d'emploi.

Les actifs en capacité de travailler et les chômeurs de longue durée sont ciblés. Le revenu d'intégration pour les jeunes en Belgique est conditionné à un projet individuel associé à une politique prioritaire d'accès à l'emploi pour les moins de 25 ans. Au Luxembourg, en Allemagne, Espagne, Portugal, Danemark, Finlande, Suède, Irlande, Pays Bas, sont mis en oeuvre des dispositifs équivalents à l'attention des jeunes, conditionnés à leur implication.

Les montants des revenus minima sont très inégaux d'un pays à l'autre. Ils dépendent de la conception donnée à l'indemnisation. Allemagne, Autriche, Finlande, Suède se réfèrent au niveau de vie général de la population à partir d'un « panier » - plus le logement -, pour éradiquer la pauvreté absolue. Belgique, Danemark, Espagne, France, Irlande, Luxembourg, Pays Bas, Portugal, Royaume prennent en compte le niveau de salaire indexé sur le marché du travail, représentant 50 à 80 % du salaire minimum.

La comparaison avec le seuil de pauvreté montre que Danemark, Finlande, Irlande, Pays Bas, Royaume Uni, Suède, privilégient les personnes isolées ; les montants sont proches des seuils de pauvreté. Allemagne, Autriche, Belgique, France, Luxembourg, ciblent les familles couples et d'un parent. Belgique, Espagne, Italie, Portugal, attribuent des transferts de moindre importance.

Drees, Etudes et Résultats, n°464, février 2006.

²⁷ Patrick Horusitzky, Katia Julienne, Michèle Lelièvre, Drees, Etudes et Résultats, n°464, février 2006.

Activer les dépenses sociales pour les personnes en capacité de travailler est structurant. En outre cette orientation est conjuguée à des objectifs d'éradication de la pauvreté absolue. La question reste entière des « passerelles » à prévoir entre les situations pour considérer la personne dans son parcours de vie professionnel en lien avec le parcours familial, articuler périodes actives et inactives, prendre en compte les motifs familiaux ou individuels.

La lutte contre la pauvreté dans tous les pays d'Europe passe par l'accentuation de la décentralisation et le renforcement de la responsabilité des collectivités locales. Aux Pays Bas les dispositifs nationaux sont modulés localement. Au Danemark, Italie, Espagne, Autriche, Finlande les politiques sont régionales et ciblent les familles disposant de faibles ressources, les familles monoparentales et nombreuses, les jeunes et les actifs sans emploi.

En Europe occidentale l'opinion publique est favorable aux mesures conjuguant prestations financières et aménagement du temps de travail. En Europe orientale sont préférées les politiques visant à concilier emploi à temps plein et vie familiale. Les attentes vis-à-vis de la politique de la famille ne font pas l'objet d'une approche unique.

Ces tendances sont fondées sur l'étude et l'observation des causes de la dénatalité en Europe. La Commission européenne dans le cadre du projet « DIALOG » s'est en effet intéressée au comportement des Européens.

Sur 30 000 personnes interrogées dans 14 pays d'Europe - Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Estonie, Finlande, Hongrie, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovénie - plus de la moitié souhaitent avoir au moins deux enfants. La plupart ne réalisent pas leur projet familial en raison de craintes pour l'avenir ainsi que des coûts d'éducation des enfants.

En Allemagne sont valorisés les rôles de la mère au foyer et de la famille dans la société. Dans ce contexte, l'Etat soutient la vie familiale par des transferts financiers. La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle n'est pas une option retenue. Ce choix politique infléchit celui des couples. Le retrait de l'activité féminine et le choix d'un revenu unique permettent d'avoir un projet familial mais avec de moindres ressources et un plus fort risque de précarité. A l'inverse le choix de la bi-activité est assorti d'absence de projet d'enfant.

Cette politique conduit à une faible activité des femmes et à une forte infécondité (de l'ordre de 23 % en Allemagne). Depuis 1998, le défi du gouvernement est en conséquence de changer sa politique familiale.²⁸

La réforme en cours visant la coordination des régimes de sécurité sociale européens prend en compte les diversités des approches et des besoins. Les attentes sont divergentes à l'égard des politiques familiales en Europe et infléchissent différemment les impacts sur la pauvreté.

1.4. En France la pauvreté se transforme

Après une période de diminution de la pauvreté, depuis 2003 les pauvres sont plus pauvres, les inégalités s'accroissent, des formes différentes de pauvreté des actifs apparaissent.

1.4.1. L'observation de la pauvreté : un enjeu politique

L'observation de la pauvreté est très suivie^{29et30}. Sur 62 millions d'habitants 3,7 à 7,2 millions de personnes sont concernées selon la mesure retenue, dont 1 à 2 millions d'enfants.

La pauvreté en France agrège un ensemble de facteurs associés : habitat indécemment ou insalubre ou surpeuplé ou situé dans des zones retranchées ou dans un environnement insuffisamment aménagé. 3 millions de personnes mal logées, 200 000 sans domicile fixe en sont les signes visibles.

L'évolution du nombre de bénéficiaires de minima sociaux (3,4 millions de personnes, dont 1,1 de RMI, soit plus de 6 millions avec les enfants), de chômeurs (2,62 millions), des dépenses de santé et d'action sociale, sont des signes comptables et sociaux. L'emploi segmenté, à durée limitée, partiel, précaire, caractérise le

²⁸ Anne Salles, « La politique familiale allemande : les limites de l'action de l'Etat », INED, 2006

²⁹ Observatoire de la pauvreté, 2005-2006

³⁰ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), 2005

travail des jeunes et des femmes. Les enfants sont particulièrement concernés, les mères étant plus souvent dans ces situations.

Les déviances, l'économie souterraine, la drogue, les tensions sociales, sont autant d'expressions générées par la mise à l'écart de l'économie de marché d'un nombre de plus en plus important de personnes.

Le profil des personnes pauvres se transforme : les personnes accueillies par les associations sont moins nombreuses mais sont plus pauvres. Les observateurs insistent sur ces transformations vers la grande pauvreté, des motifs d'exclusion, de l'écart grandissant des situations d'inégalités. L'absence de droits à la santé, au logement, à la formation et à l'emploi, caractérise les motifs de continuité dans la situation de grande pauvreté. L'« insécurité sociale »³¹ entraîne les plus pauvres dans la pauvreté et l'isolement extrêmes.

Certains observateurs annoncent une rupture inédite de la cohésion nationale, si aucune mesure n'est prise.³²

1.4.2. Observation collective, évaluation de la pauvreté et de la précarité

L'observatoire national de la pauvreté retient, avec quelques réserves, comme indicateurs de l'exclusion, le non accès à quatre droits fondamentaux. La santé et le taux de renoncement aux soins pour raisons financières, l'éducation et le taux de sortants du système scolaire avec un faible niveau d'étude, l'emploi et le taux de demandeurs d'emploi non indemnisés, le logement et la part des demandes de logement non satisfaites après un an : ces indicateurs bien que dépendants des évolutions législatives et des changements sociaux, permettent une observation qualitative de la pauvreté³³.

L'Observatoire recommande « d'intervenir simultanément dans les différents domaines de lutte contre la pauvreté » : illettrisme, santé, logement. La France connaît une aggravation du nombre de situations de pauvreté. La pauvreté n'est pas un phénomène isolé : « il n'existe pas de rupture entre les situations des pauvres et des non-pauvres, mais bien un continuum de situations de personnes qui connaissent des difficultés »³⁴, ce que confirme le nombre de titulaires de minima sociaux.

Les situations se différencient selon l'âge, le sexe, le type de ménage. La plus grande pauvreté touche les femmes seules avec un enfant, les familles monoparentales. Les jeunes de 18 à 25 ans sont particulièrement exposés aux risques de fortes difficultés d'insertion et de pauvreté.

Les associations observent une concentration des situations de pauvreté dans des contextes marqués par le chômage. Il importe d'établir la connaissance et l'analyse des situations de pauvreté au niveau des territoires, y compris dans les départements d'outre mer. La diversité des configurations locales exige des approches différenciées des politiques sociales, comme le montrent de nombreuses expériences impliquant l'action locale.

La pauvreté est plus forte dans quelques régions : Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Corse, Languedoc-Roussillon, Picardie, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais et Ardennes. Elle apparaît plus récemment dans des métropoles telles que Besançon, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Lyon, Strasbourg, Toulouse. La pauvreté s'étend dans les centres des villes moyennes et à la périphérie des grandes villes. Les facteurs sont interactifs entre eux, démultipliant les phénomènes soit d'exclusion soit d'intégration. La géographie de la pauvreté serait également déterminée par les politiques de transports urbains et de logement social.

L'évaluation collective et individuelle de l'éducation, de l'emploi et des revenus et de leurs écarts, de l'état de santé, du logement, sont les principaux thèmes associés à la pauvreté en France. Ils sont observés et comparables selon les territoires ou selon les pays. Les difficultés d'accès à ces droits, services ou équipements, leur insuffisance, leur segmentation ou leur mauvaise qualité traduisent une situation de précarité.

³¹ Castel Robert, L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ? » Paris, Seuil, 2003

Avenel Cyprien, Thibault Florence, Précarités et insécurité sociale. Problèmes politiques et sociaux. La Documentation française, février 2006.

³² Martin Hirsch, « Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale ». 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants, Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, Avril 2005

³³ Observatoire de la pauvreté, 2005-2006

³⁴ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), 2005

Le non accès ou l'absence d'équipement génèrent des situations d'exclusion. D'où l'importance d'adapter les droits et les services à tous les niveaux, accessibles à tous, en tous lieux, sous différentes formes.

1.4.3. Prévenir l'exclusion et la pauvreté en France

« Prévenir pour mieux lutter contre l'exclusion », est la recommandation du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). Mettre en évidence la nécessité, pour la société, de s'engager dans la recherche des causes de la pauvreté permet de mieux l'éradiquer. Car « la prévention est un investissement sur l'avenir et relève de la responsabilité morale et civique de tous ».

Il est suggéré d'inverser les modes de représentation de la pauvreté et des causes de l'exclusion et de développer une « culture de la prévention ». Il revient aux institutions d'accompagner les personnes dans leur parcours de vie pour que « les étapes de la vie, les ruptures et les transitions soient franchies de façon dynamique ».

L'absence d'équipement dans l'environnement de l'habitat agit comme facteur d'exclusion³⁵ en contribuant à l'isolement de familles et d'enfants. L'insuffisance d'équipements de proximité accentue la pauvreté d'un territoire et de ses habitants et est un facteur de précarité. Les études sur la mobilité³⁶ confirment ces impacts. L'existence d'équipements a un effet structurant sur les relations sociales de voisinage et de la famille. Le potentiel d'équipement et la qualité des personnels permettent aux familles comme à leurs enfants de se projeter en favorisant la mobilité, en la rendant possible.

Le maintien d'une continuité de répartition d'un ensemble d'équipements complémentaires permet d'assurer une couverture globale, d'améliorer les conditions de vie, de prévenir le risque de segmenter populations et territoires.³⁷ De même, associer les familles à l'expression de la demande, aux décisions qui les concernent, à l'émergence et la réalisation de projet contribue à la structuration identitaire des enfants et des parents.³⁸

Pauvreté et exclusion en accentuant les tensions sociales dérangent et déjouent les règles établies. Les objectifs dans ces contextes relèvent de motivations différentes ; les moyens peuvent être adaptés aux attentes et aux résultats attendus selon des modalités diversifiées.

La parole, l'expression de la demande, le recueil des besoins, l'enjeu est d'organiser la mise en forme de la demande sociale. Apprendre à lire, à compter, à trouver l'information et la comprendre, à faire, à agir, à se présenter, plutôt que de donner de l'argent : telles sont les attentes. La réponse politique émergente est de privilégier l'action à l'assistance. L'enjeu est démultiplié : chacun y trouve dignité, valorisation et satisfaction.

Améliorer les accueils, éradiquer l'illettrisme, organiser la « veille sociale » des dysfonctionnements, coordonner les politiques, sécuriser les parcours sociaux, sont des revendications anciennes des associations de lutte contre l'exclusion.

1.4.4. La pauvreté des actifs en France : la contribution de la politique familiale

La pauvreté des actifs résulte de plusieurs facteurs provenant du contexte historique de la France ou de l'environnement familial ou social entraînant une rupture de ressources. L'évolution du contexte de l'emploi se caractérise par la transformation de l'industrie vers des activités de service (commerce, aide à domicile). Les emplois sont plus souvent à temps partiel, à durée limitée, entrecoupés de périodes de chômage, segmentés ou relevant de statut discontinu.

Historiquement partagée entre ouvriers et employés (60 %), et cadres (40 %), la France connaît aujourd'hui une évolution inversée de la structure de l'emploi et du statut des actifs. Cette situation entraîne une « insécurité », elle-même génératrice d'inégalités.³⁹

Les enquêtes emploi de l'INSEE et celles du CREDOC sur les conditions de vie des ménages confirment ces transformations. Les emplois segmentés sont majoritairement féminins. Les enfants sont directement touchés par ces transformations, confrontés eux aussi à une segmentation de leurs conditions de vie et de leur rythme du temps.

³⁵ Etienne Dollé, Rapport du CERC sur la pauvreté, 2004

³⁶ Kaufman Vincent, « Famille Temps Mobilité », Institut pour la Ville en Mouvement et CNAF, Dossier d'Etude N°51, Décembre 2003

³⁷ Ndola Prata, Dominic Montagu, « Amélioration des systèmes innovants de soins de santé pour les pauvres », Congrès mondial de la population, Tours, juillet 2005

³⁸ Mucchielli Laurent, « Familles et délinquance », CNAF, Dossier d'Etude N°9, 2000:

³⁹ Eric Maurin, Le ghetto français, Seuil, 1996

Ces effets se confirment par l'observation de l'évolution du « multi- accueil » des jeunes enfants, les parents conjuguant crèche, assistante maternelle, aide de la famille et du voisinage. Des solutions de continuité pourraient être envisagées, comme par exemple des réseaux organisés regroupant les emplois de service de façon à faciliter les transitions et les passerelles.

La nouvelle pauvreté des actifs concerne les femmes, les jeunes, les seniors. Les jeunes sont particulièrement mis à l'écart des droits sociaux ; ils sont également plus souvent jeunes actifs et jeunes parents. Les politiques familiales sont attentives : elles soutiennent les structures d'accueil des enfants, conduisent une politique de conciliation des temps. Elles peuvent infléchir dans les contrats avec les partenaires et les entreprises des conditions de continuité de l'emploi féminin.

La politique familiale, sous l'effet conjugué des modulations des prestations familiales en fonction des ressources, de l'accès aux équipements et services d'action sociale, du soutien apporté par de nombreux dispositifs d'accompagnement et d'avantages fiscaux, régule de façon significative les ressources des familles.

L'attention reste forte sur les conditions de prévention et de veille des situations génératrices de rupture de liens, de droits, de ressources.

CHAPITRE III

Le chapitre III résulte en conséquence des présentations précédentes, relatives aux définitions et phénomènes de repérage de la pauvreté, et au tour d'horizon de quelques pays.

L'accent est mis sur les déterminants ainsi repérés, sous trois angles de vue : les déterminants contextuels, sociaux et politiques, familiaux en débat.

Il met en exergue les contextes économiques politiques et sociaux par rapport aux réponses de protection sociale.

Les déterminants permettent de projeter l'action, d'en cibler les objectifs.

Ils sont reliés à des prémices d'action pour prévenir les processus et les évolutions, et retenir des conditions permettant d'anticiper les effets des déterminants.

Les indicateurs qualitatifs de conditions de vie élaborés par la Commission européenne prennent donc tout leur sens.

1. PROCESSUS, DETERMINANTS, MANIFESTATIONS, THEMES ASSOCIES A LA PAUVRETE DES FAMILLES ET DES ENFANTS

Les déterminants de la pauvreté sont multifactoriels et multiformes. La croissance économique, associée à la redistribution de l'activité - emploi pour tous, écarts réduit des niveaux de vie, qualité des liens, des conditions de travail, de gestion des ressources - représente le premier facteur de conditions de vie acceptables pour tous.

1.1. Déterminants économiques et politiques

L'analyse des transitions démographiques, économiques, éducatives, urbaines en lien avec l'aménagement des infrastructures montre que les déterminants liés aux contextes d'ensemble des pays sont imbriqués entre eux et interdépendants les uns des autres. Les mêmes interactions s'observent à tous les niveaux, à l'échelle des continents, des pays, des territoires, des institutions, des groupes familiaux, des familles.

L'accès aux droits à l'éducation, à la santé, à la vie familiale conciliée, à la protection sociale, résulte de ces redistributions. Aussi la hiérarchie des déterminants comme les priorités politiques sont-elles changeantes. La suprématie du contexte économique reste cependant particulièrement forte et infléchit les autres déterminants.

1.1.1. Conditions de contexte économique et de protection sociale, de stabilité et d'avancées

Les différentes transitions ne se produisent pas simultanément dans tous les continents, tous les pays. La stabilité durable procède de déterminants structurels, institutionnels, familiaux. Selon les avancées des transitions, elles varient selon les continents. Les hypothèses considèrent des grands équilibres d'ensemble pour établir des perspectives. La connaissance des déterminants, la compréhension de leurs processus, permet d'envisager des hypothèses d'action pour les politiques.

Les inflexions économiques et sociales, politiques, sont observées dans tous les pays du monde. Les enseignements sur les premiers constats d'évaluation des objectifs du Millénaire des Nations Unies de réduction de la pauvreté mettent en évidence un net recul de la pauvreté dans certains pays, d'autres à l'inverse se sont appauvris. La croissance économique n'est pas équitablement répartie. Parmi les causes est établi le lien entre conflits et régression du développement économique : 60 % des pays les moins avancés ont connu des conflits.

La prévention des conflits, de leurs causes, la consolidation, fait partie intégrante des programmes de réduction de la pauvreté. Les conflits et les catastrophes naturelles entraînent une pauvreté durable.

Parmi les ensembles de causes entrant dans le processus de précarité et de pauvreté impliquant des orientations politiques, on peut retenir :

- Les conditions contextuelles de l'économie : les retombées de la croissance, la qualité de gestion des ressources
- L'accès à l'éducation et à la formation en lien avec l'accès à l'emploi et le rapport à l'égalité ou l'inégalité de rémunération : les inégalités sont facteurs de tensions et de ruptures
- L'accès à la santé et le lien avec le parc des équipements et services de santé disponibles
- La qualité des liens familiaux et l'accès aux conditions de vie facilitant la vie familiale ; la valorisation du rôle parental du père
- L'absence de conflit et le fonctionnement politique stable
- Les transitions démographiques, économiques, sociales, et les conditions de leur réalisation

Le développement économique apparaît comme condition de contexte favorable à l'accès de tous aux droits sociaux et à l'amélioration des conditions de vie. La croissance fait apparaître des pays émergents ; la Chine montre l'hypothèse d'un lien entre l'effort d'éducation et le développement économique. La réduction de l'exclusion progresse en valorisant l'équité, l'égalité, l'intégration sociale. La protection et l'intégration dans l'économie des personnes vulnérables – les jeunes, les personnes handicapées, les personnes âgées, les migrants -, fait progresser les droits sociaux.

Les déterminants économiques immédiats s'intéressent aux conditions du développement économique de contexte général. Les effets et conséquences de la situation économique des familles et de leurs enfants sont interactifs. Les inégalités de formation et d'éducation, de revenus, de ressources, de statut d'emploi formel ou informel, stable ou précaire ou à temps partiel, ont les mêmes effets de recul ou à l'inverse d'avancée.

Les conditions économiques de contexte peuvent être régulées par des politiques de partenariat entre pays, de différenciation de développement d'activités de production industrielle, agricole, de service, et en conséquence d'ajustement des politiques. De la même manière, les conditions économiques des familles subissent ou infléchissent les contextes. Les politiques et leurs dispositifs peuvent réguler les insuffisances et opter pour développer des actions en faveur des enfants.

Dans certains pays, croissance économique et réduction de la pauvreté sont obtenues par l'agriculture. Ces progrès de développement rural par la production agricole s'accompagnent d'une amélioration des conditions de santé et d'un moindre accroissement de la population : la « révolution verte africaine » représente un investissement et une priorité politique.

L'urbanisation entraîne de profondes transformations, compte tenu de l'impact sur l'amélioration des conditions de vie, la réduction de la pauvreté. Elle entraîne des transformations des modes de vie des familles, une organisation familiale plus ciblée sur la famille nucléaire au détriment de solidarités familiales dues à l'éloignement de la famille élargie. Les effets peuvent diverger, soit vers d'autres formes de pauvreté et d'exclusion, soit d'amélioration. L'urbanisation, faute d'aménagement adapté, accentue les inégalités spatiales ; à l'inverse elle favorise le développement lorsqu'elle est en phase avec la demande.

La démographie se stabilise avec le développement économique, l'amélioration des droits sociaux et des conditions de vie. Elle présente des caractéristiques différentes, avec le développement différencié des structures familiales, et des impacts en conséquence sur l'organisation de la vie familiale.

L'amorce essentielle de réduction de la pauvreté est de réduire la grande pauvreté. La grande pauvreté et ses effets annulent les efforts entrepris pour réduire la pauvreté. Cette hypothèse forte implique le repérage de la grande pauvreté. Le dénuement absolu et l'exclusion de tous les droits caractérisent la grande pauvreté. L'absence de soins médicaux par exemple, les mauvaises conditions de vie, privilégient le développement de maladies éradiquées et entraîne le recul des conditions de santé publique.

Les efforts entrepris sur le long terme, et dans tous les pays, se trouvent confrontés au risque de recul. Celui-ci s'amplifie avec des effets sur l'entourage, sur la vie familiale, sur le parcours personnel. Tous les domaines de la vie sociale sont concernés.

L'accès à l'éducation, à la santé, à des revenus d'activité, contribue à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

1.1.2. Progrès des droits économiques, sociaux, culturels et de gouvernance

L'évaluation à mi parcours des objectifs du Millénaire fait apparaître un progrès des droits économiques et sociaux⁴⁰. Les politiques publiques, la protection sociale et la politique familiale, en prenant en compte les besoins et les préoccupations des personnes et des groupes vulnérables contribuent à atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté.

Dans les pays en transition, est mis en évidence la nécessité de mobiliser l'ensemble des ressources pour financer les projets de développement : construction d'écoles et d'infrastructures, investissements dans la production locale, redistribution. Les évaluations mettent en évidence la qualité de gouvernance et de gestion comme condition pour y parvenir.

Les progrès observés dans les domaines des droits économiques, sociaux et culturels sont liés aux capacités à créer une organisation sociale et économique. Les initiatives internationales et nationales peuvent contribuer à optimiser la gestion des ressources et à garantir des investissements dans les pays en transition et en développement.

Les avancées sociales restent marquées par le chômage dans de nombreux pays et le nombre important de travailleurs pauvres. 186 millions de chômeurs sont recensés en 2003 contre 140 millions en 1995. Les jeunes sont les plus touchés, représentant un taux mondial de 14,4 %, contre 6,2 % pour l'ensemble de la population. Les femmes sont également plus concernées.

Les pays connaissant une croissance de l'emploi sont caractérisés par l'évolution de l'emploi informel, des bas salaires, l'absence de protection sociale, et l'augmentation des travailleurs pauvres. Près de la moitié des 2,8 milliards de travailleurs dans le monde sont pauvres, avec des revenus insuffisants pour eux- même et pour leur famille.

Les écarts de niveau de vie à l'intérieur d'un Etat ralentissent la croissance et accentuent la pauvreté. Au Brésil, le revenu moyen est trois fois plus élevé qu'au Vietnam. Pourtant le Vietnam est l'un des pays les plus pauvres, le Brésil, l'un des plus riches. Les inégalités sont très marquées au Brésil, elles le sont peu au Vietnam.

Les inégalités de revenus interagissent avec les inégalités de conditions de vie. L'inégalité nuit à la croissance et la ralentit. Les disparités régionales sont également une source d'inégalité : entre zones rurales et urbaines, entre zones riches et pauvres.

Ces enseignements montrent en « creux » les solutions politiques à envisager. Ainsi les conditions de réduction de la pauvreté sont-elles corrélées à un ensemble de volontés politiques. C'est ce que démontre une étude à partir d'enseignements d'expériences de décentralisation.

1.1.3. Expérience de décentralisation et effets structurants des équipements

Différentes expériences de décentralisation analysées par la Banque mondiale démontrent la nécessité d'adapter de façon progressive l'aménagement des équipements et leur répartition sur les territoires en fonction des besoins et des comportements des habitants⁴¹. Les analyses portent sur les conditions de programmation des équipements et des services de santé dans une vingtaine de pays d'Afrique et d'Asie.

Les enseignements mettent en évidence que des objectifs trop ambitieux, impossibles à atteindre, risquent d'entraîner des résultats contraires aux attentes. Par exemple, si les objectifs d'aménagement d'équipements ne sont pas atteints, ils privent une partie de la population et des territoires de l'accès à la santé.

Dans de tels contextes de segmentation, la décentralisation peut accentuer la pauvreté en entraînant une dégradation généralisée de la santé publique : les effets s'annulent compte tenu d'écarts trop importants de

⁴⁰ World Economic Situation and Prospects 2006, Nations Unies

⁴¹ Prata Ndola, Montagu Dominic, « Amélioration des systèmes innovants de soins de santé pour les pauvres », Congrès mondial de la population, Tours, juillet 2005

conditions d'accès aux équipements en milieu rural ou urbain par exemple, si les uns sont très performants, et les autres inexistantes.

A l'inverse, le maintien d'une continuité de la répartition d'un ensemble existant d'équipements complémentaires permettant d'assurer une couverture globale est facteur d'amélioration de santé générale et de conditions de vie.

Ces enseignements confortent l'hypothèse sur le risque de segmenter la population et les territoires dans la réalisation de programmes trop ambitieux, excluant des équipements traditionnels existants, et inadaptés aux besoins de la population.

Les objectifs doivent être mesurés, adaptés, afin de prendre en compte le niveau d'équipement existant et la qualité du service offert. Sans généraliser, l'hypothèse pourrait concerner un ensemble de projets d'aménagement dans les différents domaines sociaux.

Les effets structurants des équipements et services sur la famille et les enfants sont démontrés à travers de nombreux travaux et d'expériences sociales.

Le potentiel d'équipement et la qualité des personnels permettent aux familles comme à leurs enfants de se projeter, en favorisant la mobilité, en la rendant possible. A l'inverse, l'absence d'équipements de proximité accentue la pauvreté d'un territoire et de ses habitants⁴² et est un facteur de précarité. L'existence d'équipements a un effet structurant sur les relations sociales de voisinage, et de la famille⁴³.

De la même manière, associer les familles à l'expression de la demande, aux décisions qui les concernent, à l'émergence et la réalisation de projet contribue à la structuration identitaire des enfants et des parents.⁴⁴

Ces approches sont conditionnées au rapprochement des politiques économiques, éducatives, sanitaires, sociales, d'aménagement des territoires.

1.2. Les déterminants familiaux, trop souvent oubliés

La vie familiale offre un potentiel de socialisation, d'éducation, de construction identitaire pour chacun des membres de la famille. Les déterminants familiaux de la pauvreté sont corrélés à un ensemble de conditions de fonctionnement de la famille. Les études font valoir que les déterminants les plus importants sont ceux liés à la vie professionnelle des parents⁴⁵, à l'entente dans la famille, à la qualité de relation avec chaque enfant.

1.2.1. La qualité des liens familiaux, un capital à l'épreuve

Les structures familiales se transforment dans le monde⁴⁶ et en Europe.⁴⁷ Les politiques familiales, multifformes, s'adaptent à ces évolutions.⁴⁸

Parmi les déterminants familiaux repérés en Europe, on peut retenir l'absence de soutien de la famille, les familles nombreuses, les tensions et les ruptures conjugales, l'éducation des enfants par un seul conjoint, les mères mineures, les ruptures sociales liées à la santé, au décès d'un membre de la famille, au chômage de l'un des membres de la famille, l'inadaptation de la famille, les familles dont les ressources d'activité sont nulles, faibles ou incertaines, le chômage, l'endettement, la pauvreté des ascendants, la migration subie.

Parmi les déterminants familiaux les plus importants pour préserver l'entente dans la famille et la qualité de relation avec les enfants sont ceux liés à la vie professionnelle des parents⁴⁹. Les répercussions sur la vie

⁴² Etienne Dollé, Rapport du CERC sur la pauvreté

⁴³ Kaufman Vincent, « Famille Temps Mobilité », CNAF, Dossier d'Etude N°51

⁴⁴ Mucchielli Laurent, « Familles et délinquance », CNAF, Dossier d'Etude N°9, 2000

⁴⁵ Nezosi Gilles, « Chômage et famille », CNAF, Recherches et Prévisions N°52, 2000

⁴⁶ Raymonde Séchet, Olivier David, Laurence Eydoux, Anne Ouallet, « Les familles monoparentales- Perspective internationale, CNAF Dossier d'Etude n°42, mars 2003

⁴⁷ Claude Martin, « Les politiques familiales en Europe du Sud- Le cas de l'Espagne », Dossier d'Etude n° 43, avril 2003

Olivier David, Laurence Eydoux, Raymonde Séchet, Claude Martin, Jane Millar, « Les familles monoparentales en Europe », CNAF, Dossier d'étude n°54, mars 2004

⁴⁸ GF Dumont « Adaptation des politiques familiales aux structures familiales », CNAF, Dossier d'Etude n° 71, août 2005

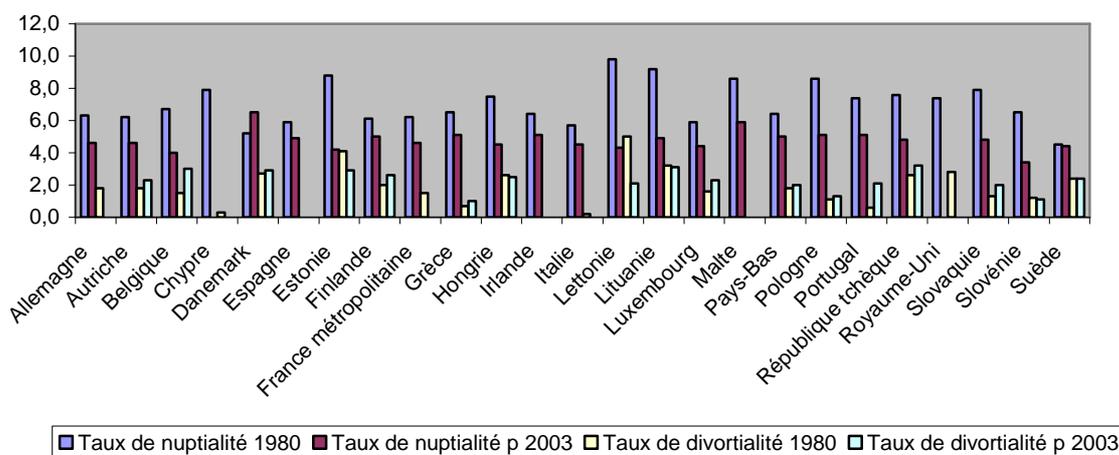
⁴⁹ Nezosi Gilles, « Chômage et famille », CNAF, Recherches et Prévisions N°52, 2000

scolaire des enfants sont particulièrement importantes⁵⁰ et risquent d'entraîner un moindre niveau de formation et en conséquence de représenter un handicap futur face au marché du travail.

L'insuffisance de ressources dans la famille interfère sur ses difficultés de fonctionnement et représente un facteur aggravant de frustration, de distanciation des relations intra familiales ainsi qu'avec le voisinage et les institutions. Ces effets induits peuvent entraîner des formes de désaffiliation et de désocialisation dont les réparations sociales et la réhabilitation des liens sont très difficiles et ont des coûts sociaux importants.

Il faut souligner dans les situations de ruptures sociales qu'elles soient inhérentes à la famille, à l'activité ou à la santé, l'importance des conséquences sur l'économie familiale consécutive à la recomposition de l'organisation domestique. Les modifications résidentielles ou d'économie d'échelle accentuent les difficultés économiques et sociales.

Nuptialité et divorcialité en Europe : évolution 1980/2003



Eurostat 2006

Les évolutions des contextes politiques, économiques, sociaux contribuent à infléchir celles de la famille. Familles nombreuses et nuptialité diminuent, familles monoparentales, divorces, naissances hors mariage augmentent partout en Europe. La qualité des liens dans la famille est structurante sur la qualité d'éducation des enfants et en conséquence sur le moindre risque de pauvreté.

La qualité des liens dans la famille est constructive quelque soit l'évolution de la structure familiale. Ce capital se perpétue après la séparation du couple : cette hypothèse se confirme dans une étude réalisée en Russie auprès de pères après le divorce.⁵¹ Cette hypothèse pourrait permettre une orientation pour favoriser des conditions de liens durables et structurants entre les membres de la famille, entre enfants et parents, notamment avec le père.

Les liens entre les membres de la famille ont des impacts sur la qualité d'éducation des enfants et en conséquence sur le risque de pauvreté. Le niveau très élevé des divorces en Russie (un mariage sur deux se conclut par un divorce depuis les années 1990), l'absence de relations suivies entre le père et les enfants, la non implication éducative et financière du père après le divorce risque d'entraîner des situations de pauvreté des enfants.

⁵⁰ Godet Michel et Sullerot Evelyne : « La famille, une affaire publique », Conseil d'Analyse Economique, 2005, Archambaud Paul ; Jeandidier Bruno

⁵¹ Prokofieva Lydia, ISEPP, Moscou, Valetas MARIE France, CNRS/INED, « Les pères et leurs enfants après un divorce en Russie » : A partir d'une enquête réalisée en 1998 auprès d'hommes divorcés dans six villes, il ressort que :
 - 17 % des pères ne revoient plus leurs enfants, 41 % estiment négatif leur rôle éducatif auprès d'eux.
 - parmi ceux n'habitant pas la même ville que leur ex compagne, 43 % ne voient jamais leurs enfants, 65 % pensent n'avoir aucune influence éducative parmi ceux dont la séparation a été difficile.
 Parmi ceux habitant la même ville, 58 % revoient leurs enfants de façon régulière et entretiennent des relations paternelles, 31 % les voient épisodiquement et 12 % ne les revoient plus.

Les circonstances favorisant des relations durables de qualité avec le père sont les vacances prises en commun avant et après le divorce, les contacts avec les grands parents, les aides financières ou les pensions alimentaires, les temps d'échanges de point de vue et d'avis sur la scolarité et les loisirs.

Les déterminants familiaux considèrent les circonstances de rupture d'union. Elles infléchissent la qualité de continuité des relations après le divorce, notamment avec les enfants et du rôle éducatif paternel. Les situations d'après divorce apparaissent comme la poursuite de celles avant la séparation. Ces enseignements sont universels.

1.2.2. Mésentente familiale, facteur de risque social : quelle prévention ?

Le fonctionnement de la famille, les motifs de mésentente sont peu pris en compte de façon préventive dans les politiques familiales. La médiation familiale intervient après ou pendant le divorce, elle pourrait trouver des modes d'accompagnement très en amont d'une rupture ou d'une mésentente pour être efficace également dans ces contextes pour aider les familles à gérer les tensions au bénéfice des enfants comme des parents.

Comment protéger sur la durée la qualité des relations familiales, favoriser les conditions de relations durables et structurantes entre les membres de la famille. Cette préoccupation s'inscrit dans la problématique de la conciliation de la vie familiale.

Les actions collectives d'information et d'accompagnement des familles, de soutien à la fonction parentale, de relations avec l'école, de loisirs et de vacances, de conciliation des temps familiaux et d'activité, sont autant de conditions favorisant des liens de qualité entre les membres de la famille. Elles impliquent la formation des professionnels et des acteurs, ainsi que des parents. Ces axes sont retenus par le Conseil de l'Europe.

Les expériences collectives telles que les groupes de parole, les enquêtes auprès des familles, les sollicitations de participation des familles et de leurs enfants à des activités offrent des conditions de construction identitaire positives : le seul fait de s'intéresser à ces familles a des effets structurants, en leur permettant de se projeter.

Ces actions préventives collectives demandent un effort singulier de la part des acteurs sociaux. Le « retour sur investissement » est démultiplicateur compte tenu des effets interactifs sur le long terme sur la vie familiale et sociale.

Ces actions peuvent s'organiser à la faveur d'activités aussi différentes que le départ en vacances, la lutte contre l'illettrisme, les activités de loisirs. Elles contribuent à prévenir les ruptures sociales et les risques qu'elles entraînent.

Le principe de l'enchaînement de situations difficiles se cristallise à partir d'un premier facteur de vulnérabilité non repéré, non géré. La fragilité rend vulnérable aux autres formes de liens et met en évidence les effets destructurants en chaîne comme du chômage de l'un des membres dans la famille.

Les causes conduisant les très jeunes filles à avoir des enfants de façon précoce montrent également l'impact des conditions de vie familiale. L'échec scolaire, la précarité matérielle, la souffrance affective, sont des facteurs déterminants des maternités précoces⁵², particulièrement importantes en Grande Bretagne, où la pauvreté est parmi les plus fortes d'Europe.

Selon l'ensemble de ces hypothèses l'observation sur le fonctionnement de la famille, sur les signes avant-coureurs de tensions, sur les motifs de mésentente et de conflit, et sur la manière de gérer ces sources de tensions est un axe à développer. Des modes d'accompagnements pourraient aider les familles à gérer ou à réduire les tensions, au bénéfice des enfants comme des parents.

⁵² Daguerre Anne, Nativel Corinne, « Les maternités précoces dans les pays développés ». CNAF, Dossier d'étude n°53, 2004

1.2.3. Ruptures sociales, vulnérabilités, impacts dans la famille : le rôle déterminant des femmes

Le rôle des femmes dans le traitement privé de ces situations est le plus souvent déterminant : leur capacité à surmonter la crise permet ou non de préserver les liens. Si la difficulté est trop forte, en l'absence d'aide extérieure, la situation risque de se déliter. Dans ces contextes, l'accompagnement et la formation des femmes prennent tout leur sens. Les politiques visant à valoriser une protection sociale d'égalité, l'aptitude des femmes à l'emploi, ont des effets positifs sur la cohésion sociale⁵³.

En Argentine, par exemple, les facteurs socio- démographiques et économiques déterminants dans le processus conduisant les familles et leurs enfants à la pauvreté sont identifiés à partir de situations de vulnérabilité⁵⁴. 10 années ont fait l'objet de l'observation, de 1995 et 2003, correspondant à une période de transformation des conditions économiques de l'Argentine dans un contexte de profonde crise sociale et politique.

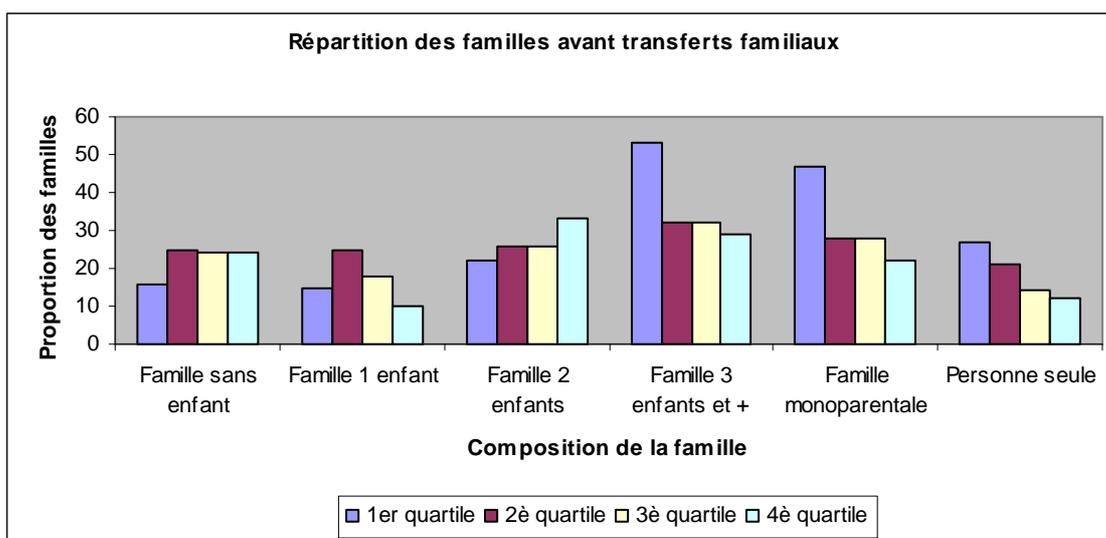
Les impacts sur les familles, en comparant la situation des couples avec ou sans enfant, ainsi que les familles monoparentales avec enfant mettent en évidence que ces dernières, de plus en plus nombreuses, sont particulièrement touchées. La situation est d'autant plus difficile pour les familles monoparentales habitant les aires urbaines fortement peuplées : c'est le cas, notamment à Buenos Aires.

Les enseignements à retenir à partir de cet exemple considèrent les périodes de crise contextuelle politique et économique comme particulièrement vulnérables à l'égard des familles mono- parentales. Cette situation extrême met en exergue la fragilité de ces familles, lesquelles font déjà face dans la vie quotidienne à une organisation économique complexe et difficile. Une faiblesse supplémentaire, venant du contexte, décuple cette vulnérabilité.

Cette situation extrême fait écho en Europe et en France où les familles monoparentales et les familles nombreuses sont très fortement représentées parmi les personnes en situation de pauvreté. L'accumulation des ruptures sociales des contextes environnants, qu'ils soient familiaux ou sociétaux, accentue la fragilité. La grande pauvreté en résulte. Les corrélations avec l'urbanisation en Afrique et au Japon, entraînant l'éloignement et l'espacement des relations dans la famille traditionnelle, sont observées. La distanciation des liens, la transformation du mode de vie urbain, les écarts géographiques, accentue la modification des structures familiales. La famille apparaît comme une institution universelle de stabilité dans le temps. L'enseignement pourrait être de retenir le principe de grandes orientations, associées à une multitude de petites actions pour réduire la pauvreté.

1.3. Coût de l'enfant et pauvreté : varie selon la typologie de la famille

Le coût de l'enfant varie selon la composition de la famille et selon les revenus par u.c. répartis en quatre « quartiles »⁵⁵.



D'après Rapport Claude Thélot et Michel Villac, Conférence de la Famille, 1998

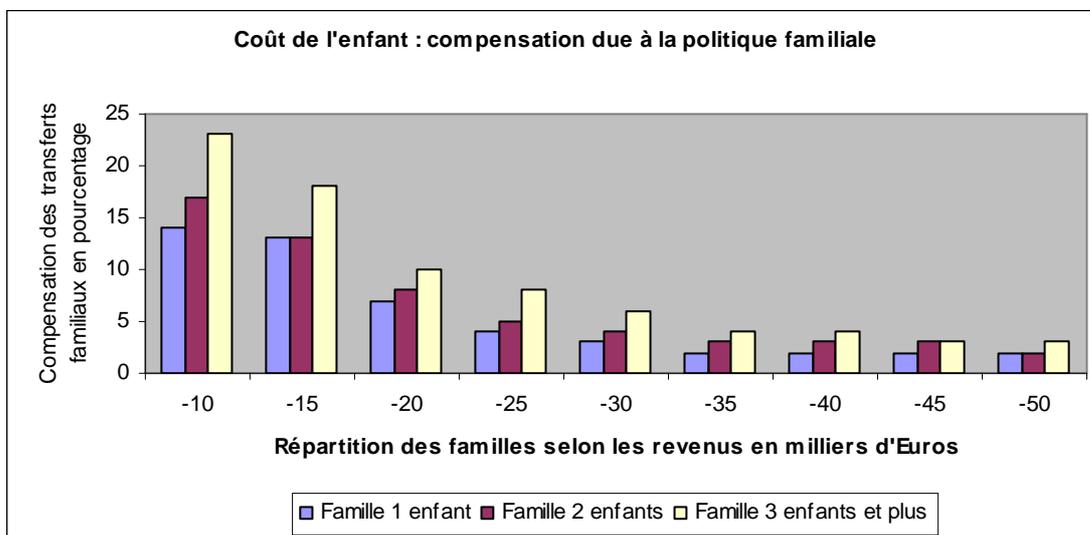
⁵³ Conférence mondiale sur les femmes 1995 et 2000

⁵⁴ Benoit Laplante, INRS, Université du Québec, Canada. Congrès mondial de la population, 2005.

⁵⁵ Claude Thélot, Michel Villac. Rapport pour la Conférence de la Famille, 1998.

La compensation due aux politiques familiales en France varie en fonction de la taille de la famille. Avant transferts familiaux, les familles selon leur configuration se répartissent avec une proportion de plus de 50 % des familles de trois enfants parmi celles ayant les plus faibles revenus. Les familles monoparentales et les familles nombreuses sont plus vulnérables. Après transferts familiaux, incluant impôts directs et transferts liés à la famille, la répartition des familles est la suivante :

Compensation du coût de l'enfant.

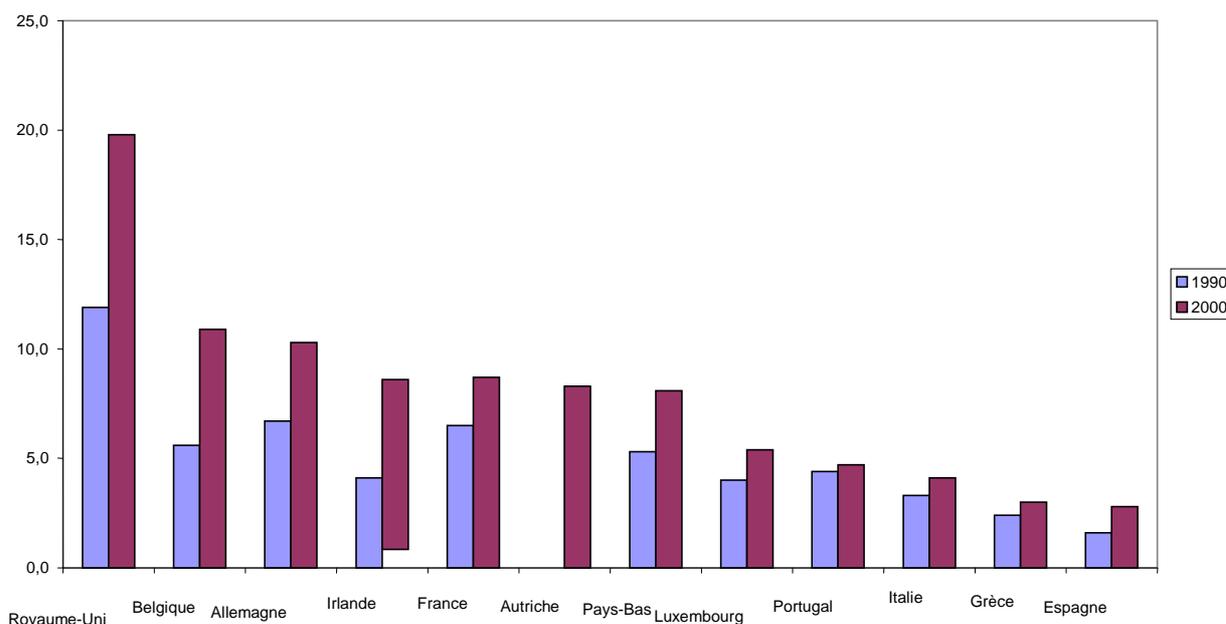


D'après Rapport Claude Thélot et Michel Villac, Conférence de la Famille, 1998

Très schématiquement, sous réserve d'une actualisation de l'analyse en 2003⁵⁶, on peut retenir le principe de compensation des revenus et de la composition de la famille. Les familles ayant au moins trois enfants dont les revenus sont les plus bas bénéficient d'une compensation de 23 % de leurs revenus. Celle-ci varie ensuite de 17 à 4 % pour les revenus plus élevés.

La compensation prend en compte les impôts directs et les transferts liés à la famille. La typologie des ménages en Europe met en évidence la part importante des ménages sans enfant : 68% en moyenne. Les familles d'un enfant représentent 14% des ménages, celles de 2 enfants 12%, celles de 3 enfants et plus 5%. Les familles monoparentales représentent 24% des familles avec enfants en moyenne en Europe en 2004.⁵⁷

Part des enfants vivant dans une famille monoparentale : évolution 1990/2000



⁵⁶ Valérie Albouy, Nicole Roth : Rapport du Haut Conseil de la population et de la famille, février 2003

⁵⁷ Eurostat 2006. Nations Unies, Journée Internationale des Familles, 12 mai 2006

La part des familles monoparentales ainsi que celle des enfants vivant dans une famille monoparentale progresse partout en Europe. Ce constat confirmé par Eurostat, et les Nations Unies, a été rappelé dans le cadre de la Journée Internationale des Familles, en 2006.

1.4. Indicateurs et déterminants : préserver les liens

Parmi les types d'indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou significatifs de pauvreté, on peut retenir cinq paradigmes :

- L'économie et les références telles que le PNB, les écarts de revenus, les progrès de développement, la mesure conventionnelle \$/jour, la situation d'emploi et de croissance, la bonne gestion des ressources sont un premier ordre d'indicateurs auxquels sont associées les inégalités de conditions de vie, de ressources, de protection sociale.
- L'accès à l'éducation : la scolarisation et le niveau d'éducation des enfants est un indicateur qualitatif. Le travail des enfants, les déviations sociales et familiales, les enfants des rues sont des signes des dysfonctionnements de l'éducation.
- L'accès à la santé est associé à la prévention des enfants dans le cadre de la PMI, de la mortalité, du sida ; la vaccination.
- Les territoires ruraux, urbains, la segmentation de l'accès et des équipements, l'aménagement, les inégalités d'infrastructures, et la prise en compte des besoins différenciés contribuent aux indicateurs et aux déterminants.
- La politique de décentralisation, la démocratie, la parole des enfants, contribuent à lutter contre la pauvreté.⁵⁸

L'« indice de développement humain » (IDH) est un indice synthétique de l'ensemble des indicateurs et déterminants, adapté à chaque contexte, interagissant avec les facteurs individuels. Les attentes des personnes en situation de pauvreté sont d'apprendre à agir, à trouver l'information et à la comprendre, à se présenter, et sont préférées aux formes d'assistance.

Les disparités régionales sont également cause d'inégalité, entre zones rurales et urbaines, riches et pauvres. Les déterminants apparaissent comme des indicateurs de conditions de vie et de vulnérabilité.

1.4.1. Cinq types de situations de vulnérabilité retenus par la Commission européenne

De même cinq types de situations de vulnérabilité sont retenus par la Commission Européenne. En Europe les facteurs et processus de pauvreté des enfants et des jeunes sont comparables : des indicateurs communs des pays membres permettent d'identifier cinq groupes d'enfants avec des caractéristiques de vulnérabilité.

La Commission Européenne retient les « indicateurs de pauvreté » suivants à partir d'indicateurs économiques conjugués aux modes et aux niveaux de vie des enfants :

Conditions de vie des enfants : indicateurs et observation

- leur participation à la vie en société en lien avec leur mode de vie,
- des indicateurs de santé, de scolarité, d'éducation,
- les relations familiales et sociales, de comportement,
- participation aux loisirs, aux vacances, à la vie citoyenne, la mobilité et l'accès aux services

Community Action Programme on Social Exclusion 2006.
European Commission, Employment and Social Affairs.

⁵⁸ Dumont GF, « Adaptation des politiques familiales aux structures familiales » Institut d'études démographiques, CNAF, DE 2005

La Commission Européenne retient cinq types de situations dans lesquelles les enfants sont les plus exposés à la pauvreté :

Enfants exposés à la pauvreté

- **les enfants perturbés** nécessitent un accès à une éducation régulière, la participation à des activités culturelles, sportives, de loisirs ; leur famille doit être assurée d'un accès à un niveau de vie suffisant, aux meilleurs équipements de santé et services sociaux, et bénéficier d'un accompagnement financier.
- **les enfants dont la vulnérabilité résulte de comportements parentaux** asociaux : maltraitance, négligence, abus, drogue et alcool, problèmes de santé mentale ;
- **les enfants abandonnés**, placés dans la mesure du possible dans des familles d'accueil choisies avec soin, régulièrement accompagnés et soutenus ; dans les maisons d'enfants, ou internats, la qualité de l'accueil et de l'encadrement, l'accompagnement personnalisé sont nécessaires ;
- **les enfants immigrants** ont besoin d'accompagnement spécifique pour les aider à bien intégrer la culture du pays hôte (langue en particulier pour la mère, suivi et conseil) ; et pour acquérir une éducation régulière : langage, classe bilingue, accompagnement adapté.
- **les enfants des gens du voyage ou Roms** : des initiatives sont nécessaires pour limiter les préjudices et la discrimination, accéder aux équipements et services, assurer une scolarité régulière et prévenir l'arrêt prématuré de scolarité.

Community Action Programme on Social Exclusion 2006.
European Commission, Employment and Social Affairs.

Hormis ces critères qualitatifs de l'Union Européenne, quelque soit l'unité de mesure économique du critère de pauvreté, ou le revenu médian, un certain nombre de familles sont pauvres par le seul fait de présence d'enfants. Les enfants sont pauvres par ce que leur famille est pauvre, en raison de la taille de la famille, de ses revenus, ou sa structure monoparentale. Ces familles sont également vulnérables.

1.4.2. Orientations pour une politique familiale préventive.

L'enjeu est de diffuser une politique familiale incluant une action sociale préventive pour les plus vulnérables : le thème de la conciliation entre vie familiale, vie professionnelle et vie sociale pourrait être approfondi, développé et différencié en fonction des conditions de vie des familles notamment des plus vulnérables.

La vie familiale s'organise différemment pour les familles nombreuses, les familles monoparentales, celles ayant un enfant handicapé, les familles migrantes, les familles des gens du voyage. L'action sociale assure ces relais d'adaptation et d'accompagnement. Une politique coordonnée au niveau européen facilite la prise en compte partagée des familles en situation de migration ou de celles des gens du voyage.

Les familles des gens du voyage représentent 9 millions de personnes dans le monde dont 6 millions en Europe centrale et de l'Est et 350 000 en France. Certaines spécificités liées à leur mode de vie – habitat en caravane, déplacements et lieux résidentiels itinérants, migrations saisonnières – peuvent nécessiter d'adapter de façon particulière les droits, les équipements, les lieux de vie, l'accueil des familles et de leurs enfants, les formes d'accompagnement.

Les conditions de vie sociale, de scolarité des enfants, des temps familiaux et de loisirs, les vacances, les conditions de travail, les relations avec les institutions, la pauvreté d'une majorité d'entre elles, l'exclusion sociale due à la méconnaissance de leurs modes de vie, le besoin de stationnement dans un lieu accueillant et équipé, le besoin de relations de voisinage font l'objet d'expériences intéressantes à relayer. Elles donnent un rôle déterminant aux réseaux familiaux.

Ces contextes nécessitent, et c'est le sens de l'engagement de l'Europe, des adaptations de l'accès de tous aux droits à la protection sociale, à la santé, à l'éducation et à la formation, à l'activité. L'accueil des familles et des enfants, l'accompagnement, l'aide à la fonction parentale, pourrait être encouragés. Le rôle régulateur de la politique familiale en Europe, outre les impacts économiques, contribue à la construction de liens.

La politique familiale en modulant ses prestations pour partie en fonction des ressources, par les ajustements d'impôts, le ciblage et l'adaptation d'interventions sociales en direction des familles vulnérables, notamment les aides au logement, régule les inégalités et a pour objectif d'assurer ou d'améliorer des conditions de vie décentes. Cette contribution s'inscrit dans une continuité partenariale de principe et de droit.

La question se pose des ruptures de situations, ruptures de droits, ruptures de liens. Le maintien et la construction des liens sociaux fait l'objet de veille dans l'éligibilité de droits comme dans la mise à disposition de services et d'équipements. Cette continuité se concrétise dans l'implication de projets (départ en vacances, accès au logement, aux équipements, résorption de dettes), dans les dispositifs visant à concilier vie familiale et vie professionnelle (congés parentaux, accueil des enfants).

La plupart des pays d'Europe conduisent avec des variations liées aux contextes locaux ces types d'action. En assurant une continuité de droits à la santé, d'amélioration des conditions de vie, de redistribution des ressources, en s'adaptant aux populations les plus vulnérables, la protection sociale participe à réduire les inégalités, lutter contre la précarité et la pauvreté, réduire les exclusions et les tensions sociales, construire ou réhabiliter les liens.

Pérenniser une politique familiale forte constitue une hypothèse de garantie de droits de la famille. L'objectif serait d'assurer une stabilité politique dont les jeunes ont besoin pour préparer des projets sociaux et familiaux pour l'avenir. L'objectif est également d'assurer aux familles des conditions de vie acceptables pour éduquer leurs enfants.

Dans les pays développés la lutte contre la pauvreté des enfants apparaît comme devant passer par les aides monétaires et les services à apporter aux familles.

CHAPITRE IV

Le chapitre IV traduit deux types de préoccupations :

- le rôle de la protection sociale est déterminant dans la réduction de la pauvreté : son réseau et les perspectives d'évolution s'agissant notamment de la politique familiale ; ses impacts sur l'amélioration des conditions de vie des familles ;
- le rôle des instances européennes dans la diffusion de principes, et des orientations pour développer les politiques dans tous les domaines de la vie sociale en faveur des familles.

La synthèse entre ces interventions met en évidence la position de la politique familiale française, de la politique familiale européenne, et du rôle essentiel - notamment pour l'avenir - de la Commission technique des allocations familiales au sein de l'Association Internationale de Sécurité Sociale.

Quelques pistes d'action sont repérées à partir des déterminants et des indicateurs pour conforter le rôle et la place de la Commission technique des allocations familiales et ses effets d'entraînement.

1. EMERGENCES DES REPONSES POLITIQUES

Les enjeux de lutte contre la pauvreté, plus particulièrement de la grande pauvreté, plus souvent invisible, se confirment dans les domaines de la vie quotidienne, de la sécurité, la santé publique, la prévention et la protection des enfants, la préservation durable des ressources, l'avenir.

Réduire la pauvreté représente un enjeu approprié par les acteurs politiques et sociaux, les chercheurs, les institutions, les médias. La question se pose de la prise de conscience de tous les acteurs, ainsi que du grand public, confronté à la vie quotidienne. Face ces exigences, les politiques publiques, en particulier la protection sociale et la sécurité sociale, jouent d'ores et déjà un rôle régulateur. Quelles inflexions donner ?

1.1. Optimiser les ressources disponibles pour réduire inégalités, précarité, pauvreté

Les déterminants de la pauvreté sont multiples, les réponses sont multifformes. Il revient éventuellement aux politiques publiques de rassembler les orientations, les dynamiques, autour d'objectifs communs. Les déterminants agissent de façon interactive sur les choix politiques dans les domaines économiques, démographiques, éducatifs, et d'organisation territoriale.

L'effet fédérateur d'entraînement des politiques de protection sociale, souvent reconnu, pourrait contribuer à ces avancées. Consolider des liens entre les personnes, les institutions, les droits, les territoires, apparaît comme une approche possible. Les enfants sont les premiers à bénéficier de conditions dans ce sens.

1.1.1. Réhabiliter la continuité de droits, préserver les liens, lutter contre la vulnérabilité de groupes sociaux et contre l'exclusion

Une politique familiale préventive implique de réhabiliter la continuité de droits, préserver les liens, lutter contre la vulnérabilité de groupes sociaux et contre l'exclusion.

Le non accès à l'éducation, à la santé, à l'emploi, les inégalités de revenus, sont des facteurs de désinsertion sociale, de délitement de liens, d'exclusion et de marginalité sociales, et sont sources de tension. A l'inverse l'accès de tous à ces droits fondamentaux est une condition pour créer un contexte d'égalité, de cohésion, de conciliation, et de développement des droits de l'homme et des enfants.

Réaffirmer les principes de continuité des droits, comme condition de préservation des liens, pourrait être un axe d'orientation et d'action. Eviter la pauvreté des enfants et des familles se confirme comme droit fondamental inscrit dans la convention de La Haye, et le droit des familles, partie intégrante des droits de l'homme, relayé par les politiques familiales.

Ces principes sont associés aux conditions contextuelles d'accessibilité à l'éducation, à la santé, aux conditions de vie acceptables, aux équipements et services. Il s'agit d'encourager des structures stables, égalitaires, fondées sur l'accès à tous, comme conditions de l'intégration sociale.

Les échanges commerciaux offrent des opportunités d'améliorations des conditions de vie. Des aménagements peuvent être trouvés pour adapter les conditions d'égalité.

Promouvoir des stratégies de réduction de la pauvreté dans les programmes commerciaux, économiques, sanitaires, sociaux, touristiques, est possible. Protéger les valeurs familiales, le respect des droits de l'homme et des enfants sont également des objectifs de stratégie de réduction de la pauvreté.

Consolider des liens entre les personnes, les institutions, les droits, les territoires, apparaît comme une approche possible. Les enfants sont les premiers à bénéficier de conditions dans ce sens. Optimiser les ressources disponibles pour réduire inégalités, précarité, pauvreté devient un objectif partagé.

L'investissement dans le « capital humain » constitue un moyen de réduction de la pauvreté. Promouvoir l'emploi, le droit du travail, de la protection sociale, du dialogue social : ces objectifs économiques et sociaux conditionnent la croissance économique durable et contribuent à la lutte contre la pauvreté.

Les tendances générales considèrent plutôt les réponses « actives », d'accès à l'emploi, en défaveur de mesures d'assistance. Elles sont conditionnées au rapprochement des politiques économiques, éducatives, sanitaires, sociales, d'aménagement des territoires.

L'aide au développement apporte aux pays la possibilité d'investir dans l'infrastructure économique, l'éducation, la santé. Les pays riches affectent 0,25 % de leur revenu national brut à l'aide au développement. L'Union Européenne s'engage d'ici 2010 à atteindre 0,51 % du RNB dans l'aide au développement. Pour être efficace, l'aide doit être « appropriée ». De nombreux relais peuvent accompagner les démarches d'appropriation.

1.1.2. Elargir la couverture de droits adaptés pour la famille

Les avancées et les tendances dans tous les pays industrialisés et dans les pays en développement s'intéressent aux approches d'élargissement de couverture de droits : assurance maladie, stratégies économiques, adaptation des prestations aux besoins réels. Les cadres institutionnels s'adaptent, les efforts politiques de protection sociale se concentrent sur la continuité de droits.

Eviter la segmentation de ressources familiales, de la vie professionnelle ou familiale, premier facteur de fragilité prévient les risques d'autres formes de rupture et d'engrenage de situations vers la désocialisation. Les projets visent à sécuriser les parcours de vie. Ces objectifs sont assez largement partagés par l'ensemble des acteurs économiques et politiques.

Les entreprises sont également mises à contribution en qualité d'acteurs de la protection sociale. Dans tous les cas elles sont d'ores et déjà des acteurs de la politique familiale. Elles peuvent infléchir le développement des dispositifs de sécurité sociale, réduire les inégalités de revenus, agir sur la continuité d'emploi, développer des relais.

Elles contribuent à articuler les conditions de travail avec la vie familiale : congés parentaux, adaptations des temps de travail aux conditions de la vie familiale, conventions avec des équipements, des crèches, sont autant de leviers y contribuant.

Les actions des Etats prennent en compte ces évolutions, relayées par les institutions internationales, les réseaux associatifs, les organisations familiales. Elles se traduisent par des politiques de redistribution sous forme de prestations, de dispositifs fiscaux préférentiels, de mise à disposition d'équipements et services, d'interventions sociales.

Les actions d'accompagnement dans les fonctions parentales, les politiques de logement, d'emploi, bénéficient en retour aux enfants. En Europe ces principes peuvent être actés dans la charte des droits de l'homme et de l'enfant. Il en est de même du droit à la protection sanitaire. Ces droits objectifs s'opposent de fait à la conception d'assistance.

1.2. Les enjeux pour contribuer à construire des liens : le rôle de l'AISS

Les enjeux de la protection sociale pour construire des liens et réduire la pauvreté sont portés par l'Association Internationale de Sécurité Sociale (AISS).

La protection sociale est partie intégrante d'un ensemble existant dans la plupart des pays dans le monde : plus de 170 pays ont établi un régime de sécurité sociale. Encore accessible à une faible proportion de personnes,⁵⁹ la sécurité sociale fédère un réseau et participe d'une coopération internationale pour étendre les droits des familles et des enfants.

Ce réseau intègre les partenariats avec les institutions privées, caritatives, mutualistes, les organisations internationales, représentant des relais dans de nombreux pays. Les réseaux familiaux et intergénérationnels consolident ces configurations. Les réseaux internationaux peuvent ainsi infléchir des politiques universelles de protection sociale en réunissant les acteurs, les ressources, dans les domaines de la vie quotidienne.

Le rôle de l'AISS dans la réduction de la précarité, de l'accès aux droits, de la construction de liens, de l'amélioration des conditions de vie des familles, pourrait représenter de plus en plus un levier d'action pour le futur.

La protection sociale dans le monde s'adapte en permanence aux transitions des contextes économiques, démographiques, sociaux, politiques. Elle contribue aux objectifs de développement. Créée en 1927 avec l'Organisation internationale du travail (OIT) la sécurité sociale s'inscrit encore aujourd'hui dans une perspective de coopération internationale. Étendue à l'ensemble des risques sociaux en 1930, elle a intégré les questions administratives et financières en 1947.

La « résolution » universelle de 1944 en définissant les conditions de coopération, d'information, d'étude et de recherche sur des thèmes de réflexion communs reste d'actualité. Les évolutions des contextes économiques, démographiques, des structures familiales dans le monde impliquent d'adapter en permanence les objectifs sociaux établis depuis 1945.

Le réseau de protection sociale représente une garantie à l'égard des enfants et des familles pour les protéger de la précarité. Son rôle d'entraînement international des acteurs de l'éducation et de la formation, de l'entreprise et de l'emploi, de la prévention sociale et familiale, de la santé publique se confirme.

La protection en faveur des enfants et de leur famille est organisée en réseau en Europe et avec la France dans la moitié des pays dans le monde par le biais de conventions. Ce réseau transmet des valeurs de prévention, d'accès à l'éducation, à la santé, à la sécurité, à des conditions de vie décentes. Il diffuse la connaissance, communique, mutualise les expériences et les moyens.

L'AISS, l'OIT, l'Alliance internationale pour l'extension de la protection sociale (créée à Genève en 2005), l'Association internationale de la Mutualité (AIM), l'Organisation de Coopération et de Développement des relations Economiques (OCDE), la représentation des coopératives et des mutuelles, structurent ce réseau.

L'AISS fédère les institutions de sécurité sociale, d'assurance maladie, de protection de la famille, d'assurances sociales, les organisations mutualistes, coopératives et économiques. Elle relaye à l'attention des politiques les recommandations et des orientations de protection sociale des familles et des enfants, de santé publique, d'économie, d'éducation. Ces recommandations se traduisent dans la réglementation internationale.⁶⁰

Les objectifs de protection maternelle et infantile, fortement orientés en santé publique, sont à développer dans le champ familial et social.

Les coopérations entre Etats et partenaires visent à partager les investissements sociaux et prennent en compte des stratégies pour assurer des équilibres démographiques, économiques, financiers. La transformation démographique du vieillissement généralisé de la population, l'évolution des structures familiales, les mouvements migratoires sont les principaux changements en cours et en débat dans lesquels se joue le devenir de la protection sociale.

⁵⁹ Social Security Programs Throughout the World

⁶⁰ « AISS HORIZON », Nouvelles et informations sur les activités de l'AISS, n°12 et 14/ 2005, n°15/ 2006, <http://www-ssw.issa.int>

Le partenariat économique est progressivement sensibilisé. La population active dans le monde est constituée principalement par la population des familles avec enfants.

Aussi depuis 1990, dans les pays industrialisés la protection sociale s'intéresse aux risques de la vie familiale. Elle prend en compte les évolutions démographiques, et oriente son action à l'attention des familles les plus pauvres. Elle vise à améliorer les conditions de vie dans les domaines de l'éducation (scolarité, formation), la santé, la famille, l'emploi et la retraite.

Les perspectives d'évolution s'intéressent aux transformations de l'économie et de la démographie et obligent les institutions de sécurité sociale à une souplesse pour envisager de nouveaux équilibres.

La plupart des pays orientent aujourd'hui leur politique pour réhabiliter des principes de cohésion sociale. Dans tous les pays la protection sociale est confrontée à la mondialisation de l'économie, au chômage, la précarisation de l'emploi, l'accentuation des inégalités, l'évolution des risques d'exclusion sociale, l'étendue de la pauvreté.

La prise de conscience de ces évolutions s'accompagne d'interrogations pour s'adapter sans remettre en cause le rôle et la place de la protection sociale.

L'enfant dans ce contexte tient une place de premier plan pour l'avenir. La protection sociale devient garante de justice sociale durable, de réduction de la pauvreté et de protection des droits universels. Les perspectives d'évolution pourraient placer les enfants et les familles au cœur des politiques. Les enjeux pour l'avenir sont de pérenniser une politique familiale forte.

1.3. Protéger l' « espace politique » et porter attention au droit de la famille

Pour protéger l' « espace politique », l'objectif est d'intégrer des procédures participatives aux stratégies : adaptées aux conditions de vie locales, elles peuvent s'appuyer sur les meilleures pratiques internationales. La cohésion durable est conditionnée au développement économique et à la stabilité de la sécurité collective.

Le coût induit par les conflits est très important. Sont sources de conflits, les inégalités à l'intérieur d'un pays ou entre pays, ou des facteurs externes comme la segmentation ou le non enchaînement des contextes économiques et sociaux. Organiser l'émergence des attentes et des aspirations est un objectif de participation.

Les enfants, plus exposés et plus vulnérables, peuvent être plus entendus : leur parole, leurs aspirations, peuvent être recueillies dans les espaces qu'ils investissent, pour favoriser autonomie et sociabilité.

Diffuser des politiques familiales et les bonnes pratiques revient également à la Commission technique des allocations familiales. Les réponses de la communauté internationale et européenne s'intéressent aux familles et aux enfants. La pauvreté des enfants représente davantage de risques, ceux-ci étant plus exposés à la pauvreté.

La Communauté européenne a pour objectifs dans son programme d'action de lutter contre l'exclusion sociale, de développer la prévention et de réduire la pauvreté des enfants. Encourager les enfants à participer, à organiser leur expression, l'adapter en fonction de leur âge, la diffuser et la valoriser pourrait devenir un objectif intégré dans les projets pédagogiques des équipements d'accueil des enfants, des écoles, des centres de loisirs.

Sept clés de recommandation de la communauté européenne

- les définitions de la pauvreté des enfants et de l'exclusion sociale doivent prendre en compte l'ensemble de leurs conditions de vie,
- enfants et jeunes sont pauvres lorsqu'ils grandissent dans un environnement familial dépourvu de ressources pour la famille et pour eux-mêmes ;
- les organisations qui représentent les enfants et les jeunes doivent élaborer des indicateurs révélant et définissant la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- les indicateurs sont à construire ensemble dans l'Union Européenne, par tous les pays, pour une meilleure couverture des situations d'enfants et de jeunes pauvres ;
- cette considération doit être prise en compte dans la mise en œuvre d'un suivi de panels d'enfants et de jeunes, en complément à l'enquête » UE –SILC » ;
- les travaux de recherche sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants et des jeunes doivent comporter des éléments de méthode quantitative et qualitative.
- l'objectif est de développer un schéma national des membres de l'UE avec une stratégie et un plan agréés.

Parmi les domaines prioritaires pour l'action de l'Union Européenne, figure l'égalité entre les femmes et les hommes pour la période 2006 à 2010. Ces orientations fixent les enjeux des politiques familiales.

Egalité Hommes Femmes. Les six domaines prioritaires 2006 – 2010

- réaliser une indépendance économique égale pour les femmes et les hommes
- améliorer la conciliation du travail, de la vie privée et familiale
- promouvoir la participation des femmes et des hommes sur un pied d'égalité à la prise de décision
- éradiquer la violence liée au sexe et la traite d'être humains,
- éliminer les stéréotypes liés au genre dans la société,
- promouvoir l'égalité entre les sexes en dehors de l'Union Européenne.

Conseil de l'Europe 6 mars 2006

1.4. Pérenniser une politique familiale durable

L'attention au droit de la famille et à une politique familiale durable, active et dynamique, doit être soutenue. L'effort de protection sociale varie selon les domaines de couverture et selon les pays.

Les dépenses de protection sociale et leur répartition selon les risques couverts donnent des indications sur les orientations selon les pays. La structure des dépenses en Europe est équivalente dans l'UE à 15 et l'UE à 25 et traduit le poids relatif des domaines et de population couverts⁶¹.

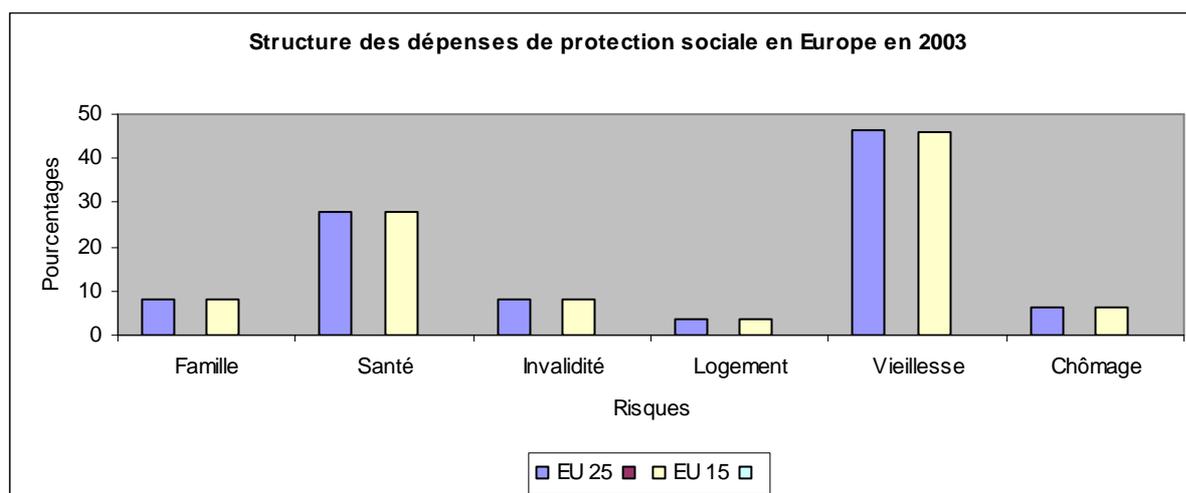
⁶¹ Abramovici Gérard, La protection sociale dans l'Union Européenne, Statistiques en bref, Population et conditions sociales, Eurostat, n°14/2005

1.4.1. Place de la politique familiale et perspectives d'avenir

Le défi est de pérenniser une politique familiale forte en Europe, la famille étant essentielle pour l'avenir. Pour autant, la part qu'elle représente se réduit compte tenu du vieillissement démographique de l'Europe.

2001	% PIB	Famille	Santé	Invalité	Logement	Vieillesse	Chômage
EU 25		8,0	27,9	8,2	3,6	46,2	6,2
EU 15	27,3 %	8,0	28,0	8,0	3,6	46,1	6,3

Eurostat 2005



Eurostat 2003

Les tendances s'accroissent vers les dépenses en faveur de la vieillesse qui constituent déjà près de la moitié des dépenses. La santé et l'invalité en représentent un tiers.

La famille ne représente que 8 % des dépenses, avec une tendance plutôt à la baisse, alors que les enjeux pour le futur sont particulièrement forts en Europe pour conforter une politique familiale forte et pérenne. Il convient de s'interroger sur le seuil minimum à préserver, voire à redynamiser.

Les suggestions et les tendances pourraient s'accroître pour privilégier des dispositifs en faveur des familles :

- mesures d'allègement d'impôts, soutien aux solidarités familiales, renforcement d'une action sociale adaptée aux contextes et aux besoins des familles, consolidation et développement des dispositifs visant à concilier la vie familiale et la vie professionnelle ;
- exploration de modes accentués de soutien à la fonction parentale, investigation sur les possibilités de prévention des risques de dysfonctionnement de la vie familiale ;
- coordination des partenariats pour mieux anticiper les besoins des familles, favoriser l'action collective, cibler les familles vulnérables.

Ces hypothèses rejoignent les préoccupations de la Commission européenne, comme celles du Conseil de l'Europe.

En toute logique, des objectifs visant à maintenir une part progressive d'au moins 10 % de dépenses en faveur de la famille et ses enfants pourrait garantir des conditions de projets familiaux en Europe tout en améliorant les conditions de vie des familles pour lutter contre la pauvreté.

Les points faibles de la politique familiale sur lesquels s'améliorer pourraient s'intéresser à quelques axes :

- la prévention des risques familiaux et les indicateurs associés
- la rupture des droits : comment anticiper des ruptures de ressources ; envisager des conditions de droits stables par des prestations forfaitaires par exemple ou par une souplesse évitant la segmentation de droits.
- la prise en compte des autres politiques : est-il envisageable de relier les actions conduites par l'Etat, les collectivités locales, la protection sociale ? Le réseau associatif ou privé peut assurer une continuité d'accompagnement et de droit.
- la difficile équation européenne : comment fédérer des politiques adaptées aux contextes locaux, aux comportements des familles, coordonner les actions, les enchaînements de droits, les expériences,
- les limites de l'entraînement des pays à l'échelle internationale : comment assurer les relais avec les autres pays
- les indicateurs retenus et les objectifs fixés pour réduire la pauvreté dans une acception large : un travail est à poursuivre sur les indicateurs de conditions de vie
- la difficile continuité des ressources et des financements et la question de la péréquation entre les politiques et la politique familiale, face au développement des dépenses de santé, de retraites, de grande dépendance, liées au vieillissement de la population.

En conséquence, introduire de la souplesse pour adapter les conditions d'une politique familiale forte :

- préventive : appuyée sur des actions collectives et individualisées, des expériences, des études et recherches, des indicateurs familiaux d'analyse,
- non exclusive de droits : par l'aménagement de passerelles et de relais d'accompagnement, d'action sociale
- coordonnée avec les dispositifs privés et publics : recherche d'une organisation commune,
- partenariale : partager les responsabilités entre Etat et autres acteurs
- souple : adapter le droit à la population susceptible d'y prétendre et relier l'expérience de la pauvreté aux dispositifs auxquels la population pauvre peut prétendre ;
- évaluée : analyser les modalités d'intervention, les relations avec les institutions et professionnels de l'intervention sociale
- confrontée aux expériences européennes : mutualisation des réflexions et enseignements,
- entraînant dans ses relations avec les pays : par le biais des conventions,
- partie prenante du développement du réseau international des politiques familiales.

Les types de facteurs explicatifs sont réinterrogés :

- le contexte économique général infléchit le développement économique, le marché de l'emploi, la formation, les conditions de vie des familles ;
- l'organisation sociale est à prendre en compte dans l'analyse : forme et intensité des liens sociaux
- le contexte politique infléchit l'articulation avec le système de protection sociale et d'action sociale

La part souhaitable de l'action de la Sécurité sociale dans la réduction de la pauvreté des enfants et des familles est à répartir et à partager entre Etat, collectivités locales, acteurs associatifs et privés, entreprises.

1.4.2. Les réponses de la communauté internationale et européenne et rôle d'entraînement de l'association internationale de sécurité sociale

En Europe, l'enjeu est d'élargir la couverture de droits et les impacts pour la famille. Le Conseil de l'Europe inscrit dans la « Charte sociale européenne » l'importance donnée à la famille et à la politique familiale :

Politique familiale - Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe en réunissant les ministres européens des Affaires familiales en mai 2006, inscrit dans son programme de travail des orientations en faveur de la politique familiale sous trois angles :

- « Les politiques familiales à la lumière de l'évolution démographique en Europe et les différents modèles familiaux »
- « Soutenir la fonction parentale dans l'intérêt supérieur de l'enfant »
- « Concilier vie familiale et vie professionnelle ».

L'objectif est d'identifier les questions qui se posent et d'envisager les mesures « les mesures à prendre pour aider les familles sans trop interférer dans leur vie privée ».

La « Charte sociale européenne » insiste sur l'importance de la politique familiale :

« La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement » (article 16).

« C'est au sein des familles que la cohésion sociale s'expérimente et s'apprend pour la première fois ». « Tout en respectant l'autonomie de la sphère privée et de la société civile, une stratégie de cohésion sociale doit donc chercher à soutenir les familles. »

Le programme politique des Etats membres est « d'aider les familles à remplir leurs rôles : aider les parents à concilier les exigences du travail et de la vie familiale tout en donnant aux enfants la possibilité de vivre pleinement leurs droits en tant qu'individus ». ⁶²

Conseil de l'Europe, mai 2006

L'AISS en diffusant ces principes dans son réseau contribue à relayer l'égalité dès l'enfance par l'accès à l'éducation, la santé, la protection, les conditions de vie familiale structurante.

Les droits de l'enfant passent donc largement par les droits de la famille. Ils se traduisent pour les politiques par la prise en compte d'un soutien à l'éducation des enfants, l'aide à la fonction parentale, sous des formes adaptées aux besoins des groupes familiaux.

Formation, accompagnement et accès aux droits, conciliation de la vie familiale et professionnelle sont retenus. Les projets familiaux, les projets d'enfant, sont impulsés par un contexte favorable et des conditions de travail ou d'activités adaptées à la vie familiale.

La Commission Technique des Allocations Familiales conforte son rôle fédérateur et d'entraînement dans l'impulsion des politiques familiales. Ce rôle passe concrètement par le soutien et la contribution à l'analyse d'indicateurs qualitatifs de veille, d'actions collectives préventives et de soutien aux familles pour l'éducation des enfants, et de partenariat politique.

⁶² Revue européenne « Cohésion sociale : développements », « Enfance et familles », Numéro spécial N°5, Mai 2006

CONCLUSIONS, ENSEIGNEMENTS, PERSPECTIVES

La grande pauvreté infléchit l'étendue de la pauvreté, source de tensions. Les efforts réalisés pour réduire la pauvreté s'annulent tant que persistent des espaces de pauvreté absolue dans le monde ou dans les territoires. Tels sont les enseignements relevés dans les études, expériences, observations, évaluations, conduites dans le monde. Cette hypothèse forte est également observée dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours réalisée par les Nations Unies en 2005 sur les Objectifs du Millénaire à l'horizon 2015, dont la priorité est de « Réduire l'extrême pauvreté et la faim ».

Cette inflexion a conduit la communauté scientifique, sociale et politique à repenser la mesure de la pauvreté. La grande pauvreté se caractérise par une absence absolue d'éducation, de soins (et de prévention : absence de vaccination), de ressources (économiques et de survie comme l'accès à l'eau potable), et génère des tensions.

Des solutions existent, les déterminants et les processus conduisant à la pauvreté sont connus, indicateurs et outils d'analyse permettent de la repérer, les ressources, les politiques existent. Réduire la grande pauvreté est possible. Il s'agit de considérer les conditions de vie et l'importance des incidences qualitatives, redécouvrir les déterminants, adapter les réponses en conséquence. La communauté internationale et européenne relaye ces orientations, préoccupations, recommandations. La France se fait l'écho de ces priorités.

L'existence de liens, leur qualité, leur solidité, leur pérennité, l'adhésion à des réseaux familiaux et de relations sociales sont les facteurs clés de préservation de l'isolement et de la pauvreté. La pauvreté s'étend au fur et à mesure que persiste la grande pauvreté si elle n'est pas « intégrée », c'est-à-dire non relayée par des organisations familiales ou sociales. Elle reste un vecteur de « marginalité » dans les régions industrialisées, de stigmatisation.

La « disqualification » s'étend, risquant de conduire à l'exclusion et à l'isolement. La disqualification sociale selon la typologie empruntée à la sociologie des liens sociaux (Serge PAUGAM) caractérise une évolution de l'étendue de la pauvreté et de la précarité ; elle est contraire à la promotion sociale. Ces formes sont sources de tensions où la sécurité entendue dans une acception large, « la sécurité humaine », intégrant santé publique, capacité à vivre ensemble, stabilité sociale et politique, est à sauvegarder.

Les déterminants de la pauvreté sont universels. Il en est de même des précautions et conditions de prévention. La pauvreté des enfants est souvent invisible. Elle est associée à l'absence ou l'insuffisance d'éducation, de prévention sanitaire et sociale, à la malnutrition, aux conditions de vie dangereuses ou déstructurantes pour la construction identitaire, affective, de socialisation. L'importance de la formation de la mère est prépondérante pour assurer à l'enfant un développement éducatif, premier facteur et vecteur de pauvreté.

Les conditions de développement économique, de salubrité d'un environnement (gestion des eaux usées et des déchets), la lutte contre l'illettrisme sont les premiers actes de lutte durable contre la grande pauvreté : les enfants sont les premiers bénéficiaires.

Parmi les déterminants de pauvreté durable, corrélés aux conditions de réduction, on peut retenir trois types de positions :

- L'instabilité et le conflit, aussi bien de la famille (mésentente) que d'une région ou du pays : les relations et la qualité des liens apparaissent comme le premier facteur de fragilité et à l'inverse de solidarité. La stigmatisation se réfère à la tension de ces liens, leur délitement, voire leur rupture. Les conditions durables d'attachement sont les corollaires à l'instabilité, et facteurs de prévention. Les valeurs familiales, culturelles, religieuses contribuent à l'intégration du système de pauvreté à l'organisation sociale. A noter également que les catastrophes naturelles génèrent des risques de pauvreté durable.
- La segmentation dans le temps (de la famille, trajectoire de vie, histoire d'un pays) et dans l'espace (les lieux, les territoires) entraîne une discontinuité et une précarité. La pérennité de droit, d'équipement, de liens sociaux collectifs, est l'alternative. Les relais dans la trajectoire (l'accompagnement des personnes) comme dans l'espace (le désenclavement de territoires) réduisent ces risques. La mobilité génère projection et projet.

- Les écarts trop importants d'inégalités de ressources, de protection, d'accès à l'éducation, santé, emploi, génèrent des risques d'exclusion. La réduction des écarts les limite, contribue au développement économique, diminue la pauvreté. Le développement économique a une incidence sur l'importance du chômage et sur les structures familiales.

Les conditions pour parvenir à réduire durablement la pauvreté des enfants, et particulièrement la grande pauvreté, se conjuguent à l'existence de liens forts et de qualité. Ces liens sont familiaux, intergénérationnels, de relations avec l'entourage, l'école, l'accès aux ressources et aux équipements, la mobilité permettant la projection ; la possibilité d'expression dont la parole des enfants et des familles est une composante importante.

Le contexte économique dynamique, la bonne gestion des ressources naturelles, productives, humaines, est également une condition. Les objectifs d'équité réduisent les tensions, sources de conflit ou de rupture du pacte social, dont les impacts sont structurants.

La protection sociale joue dans cet ensemble un rôle déterminant de régulation, de redistribution des ressources, de prévention de segmentation des situations familiales comme des territoires. Elle nécessite de prendre en compte la chaîne des formes sociales ou familiales informelles, traditionnelles, intergénérationnelles, mutualistes et coopératives, instituées et organisées.

La protection sociale telle qu'entendue dans les conceptions de sécurité sociale est organisée dans 170 pays dans le monde. Elle est dans tous les cas orientée en priorité sur la protection de l'enfant et de sa mère, avec une forte hégémonie de santé publique. De l'ordre de 20 % des personnes dans le monde bénéficient d'appui adapté. Il faut augmenter cette proportion. De multiples formes assurantielles existent, proposant une alternative de protection, parmi lesquelles les enfants dans de nombreux pays jouent un rôle de relais pour s'occuper de leurs jeunes frères et sœurs et de leurs parents dès l'âge de 7 ou 8 ans.

L'Europe identifie comme objectifs prioritaires de lutte contre la grande pauvreté d'initier des actions de prévention à l'égard les enfants perturbés, ceux dont la vulnérabilité résulte de comportements parentaux, enfants abandonnés, immigrants, gens du voyage. Les indicateurs sont leur participation à la vie en société en lien avec leur mode de vie, de santé, scolarité, éducation, relations familiales et sociales comportement, participation aux loisirs, aux vacances, à la vie citoyenne, à la mobilité et l'accès aux services. La protection sociale, et particulièrement la politique familiale, contribuent à ces objectifs.

Recommandations de la Commission Européenne pour réduire la pauvreté et la grande pauvreté

- les définitions de la pauvreté des enfants et de l'exclusion sociale doivent prendre en compte l'ensemble de leurs conditions de vie,
- enfants et jeunes sont pauvres lorsqu'ils grandissent dans un environnement familial dépourvu de ressources pour la famille et pour eux-mêmes ;
- les organisations qui représentent les enfants et les jeunes doivent élaborer des indicateurs révélant et définissant la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- les indicateurs sont à construire ensemble dans l'Union Européenne, par tous les pays, pour une meilleure couverture des situations d'enfants et de jeunes pauvres ;
- cette considération doit être prise en compte dans la mise en œuvre d'un suivi de panels d'enfants et de jeunes, en complément à l'enquête « UE –SILC » (ELFE en France) ;
- les travaux de recherche sur la pauvreté et l'exclusion sociale des enfants et des jeunes doivent comporter des éléments de méthode quantitative et qualitative.
- l'objectif est de développer un schéma national des membres de l'UE avec une stratégie et un plan agréés.

Community Action Programme on Social Exclusion 2006.
European Commission, Employment and Social Affairs.

Ce programme de la Commission Européenne est ouvert aux acteurs sociaux et politiques en Europe : la politique familiale en France contribue à ces objectifs.

Améliorer les conditions de vie des familles est l'un des objectifs de la politique familiale en France - permettre aux familles de réaliser leurs projets familiaux, assurer la solidarité et redistribuer-. La politique familiale contribue par l'ensemble des droits, les minima sociaux, la redistribution sous conditions de revenus, le soutien aux équipements et services, des actions sociales d'accompagnement et particulièrement l'aide à la fonction parentale.

Les tendances vont dans le sens d'activer les dépenses. Il s'agit de mieux :

- repérer les signaux avant-coureurs de segmentation de ressources, de droits, de liens, réduire les écarts de ressources dans un ensemble,
- repérer et cibler clairement les enfants très pauvres et les enfants à risques,
- organiser la remontée d'informations qualitatives sur les conditions de vie des enfants et la réalité des liens sociaux,
- organiser l'appropriation des enjeux collectifs par la communication, le recueil des aspirations, la participation des personnes et des enfants aux décisions qui les concernent, comprendre les besoins et adapter les réponses aux contextes.
- travailler sur les indicateurs qualitatifs et les indices, veiller à l'accueil, l'accompagnement, le maintien des liens, le partenariat, pour éradiquer la grande pauvreté : l'ensemble des politiques publiques, privées, sociales sont impliquées.

Politique familiale : Conseil de l'Europe

Soutenir la fonction parentale dans l'intérêt supérieur de l'enfant.
Concilier vie familiale et vie professionnelle.

La « Charte sociale européenne » intègre la politique familiale : La famille a droit à une protection sociale, juridique et économique (article 16) dans le respect de la sphère privée et de la société civile.

La Commission Technique des Allocations Familiales de l'Association Internationale de Sécurité Sociale s'inscrit dans ces objectifs. Il s'agit d'aider toutes les familles à réaliser leurs projets, améliorer leurs conditions de vie, soutenir par des actions adaptées les plus vulnérables d'entre elles.

Sachant que l'émergence d'un droit de la Sécurité Sociale⁶³ en la matière est un progrès par rapport aux premiers dispositifs d'assistance, dans la mesure où :

- c'est un droit objectif, et non dépendant d'appréciations de Commissions d'aide sociale pouvant parfois se situer dans une approche « subjective »⁶⁴ ;
- c'est un droit opposable, c'est-à-dire respectant la liberté et la responsabilité citoyenne.

Sachant aussi que des étapes indispensables précèdent souvent ce droit à la Sécurité sociale, ou même lui sont complémentaires.

⁶³ « Chacun doit se reconnaître un « droit à la Sécurité Sociale » : article 22 de la Déclaration Universelle en 1948.

⁶⁴ CF les ouvrages du Professeur Dupeyroux distinguant régulièrement le droit à la Sécurité Sociale et l'aide sociale.

BIBLIOGRAPHIE

- ▶ Association Internationale de Sécurité Sociale (AISS), Social Security Programs Throughout the World, publié conjointement par l'AISS et l'Administration de la sécurité sociale des Etats-Unis, 2006.
- ▶ ALBOUY Valérie, ROTH Nicole : Rapport du Haut Conseil de la population et de la famille, février 2003
- ▶ ABRAMOVICI Gérard, « La protection sociale dans l'Union Européenne », « Populations et conditions sociales », EUROSTAT, Septembre 2005
- ▶ AVENEL Cyprien, THIBAUT Florence, Précarités et insécurité sociale. Problèmes politiques et sociaux. La Documentation française, février 2006
- ▶ BOUDON Raymond, sous la direction de, « Traité de sociologie ». Les différentes formes de sociologie du social, d'après Jean BAECHLER
- ▶ BOURDIEU Pierre, La misère du monde, Paris, Seuil, 1993
- ▶ CASTEL Robert, L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ? Paris, Seuil, 2003
- ▶ CHOMBART DE LAUWE Paul-Henri, « Séparations et transformations sociales », Paris, ANTHROPOS, 1970
- ▶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES « Sustainable Financing of Social Policies in the European Union », Brussels, dec 2005.
- ▶ Conférence mondiale sur les femmes 1995 et 2000
- ▶ Congrès mondial de la Population, 2005
- ▶ DAGUERRE Anne, NATIVEL Corinne, « Les maternités précoces dans les pays développés ». CNAF, Dossier d'étude n°53, 2004
- ▶ DAVID Olivier, La population mondiale. Répartition, dynamique et mobilité. Ed Armand Colin, 2004.
- ▶ DELORS Jacques, Rapport du Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la cohésion Sociale (CERC), février 2004 : 1 million d'enfants pauvres
- ▶ DOLLE Michel, « Précarité et conditions de vie », Rapporteur général du CERC, groupe de travail « Famille, Economie, Société », Octobre 2005
- ▶ DREES, Dossier solidarité et santé. Les indicateurs sociaux dans l'Union européenne : avancement et perspectives, n°2, avril- juin 2004
- ▶ DUMONT Gérard François, « Adaptation des politiques familiales aux structures familiales », CNAF, Dossier d'Etude n°71, août 2005
- ▶ DURKHEIM Emile, "De la division du travail social", Paris, PUF, 1967
- ▶ EUROSTAT 2006. Nations Unies, Journée Internationale des Familles, 12 mai 2006
- ▶ GODET Michel, SULLEROT Evelyne, « La Famille, une affaire Publique », La Documentation Française, 2005, Les rapports du Conseil d'analyse économique, n°57
- ▶ Archambaud Paul ; Jeandidier Bruno
- ▶ KAUFMAN Vincent, FLAM Michael, « Famille Temps Mobilité », Institut pour la Ville en Mouvement et CNAF, Dossier d'Etude N°51, Décembre 2003
- ▶ HIRSCH Martin, « Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale ». 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants, Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, Avril 2005
- ▶ HORUSITZKY Patrick, JULIENNE Katia, LELIEVRE Michèle, « Un panorama des minima sociaux en Europe », Drees, Etudes et Résultats, n°464, février 2006
- ▶ MARTIN Claude, MILLAR Jane, DAVID Olivier, EYDOUX Laurence, SECHET Raymonde, « Les familles monoparentales en Europe », CNAF, Dossier d'Etude n°54, mars 2004

- ▶ MARTIN Claude, « Les politiques familiales en Europe du Sud - Le cas de l'Espagne », Dossier d'Etude n°43, avril 2003
- ▶ MAURIN Eric, Le ghetto français, Seuil, 1996
- ▶ MAURIN Louis, DORIVAL Marion, "Un million d'enfants pauvres en France "Alternatives économiques, N° 218, octobre 2003
- ▶ MAZHARUL Islam, ABUL KALAM AZAD Kasi, « Rural-urban migration, poverty and child survival in Blenga Desh, University of Dhaka, 2005
- ▶ MITCHELL Deborah, Public Policy Program Australian National University, « Mondialisation et cohésion sociale : risques et responsabilités », Conférence « La sécurité sociale dans le village global » 2004
- ▶ MUCCHIELLI Laurent, « Familles et délinquance », CNAF, Dossier d'Etude N°9, 2000
- ▶ NATIONS UNIES. Division de la population du Département des affaires économiques et sociales. Rapports 2004, 2005, 2006
- ▶ NATIONS UNIES, World Economic Situation and Prospects 2006, Nations Unies 2006
- ▶ NATIONS UNIES, « Examen et évaluation des progrès accomplis dans la réalisation des buts et objectifs du Programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement ». Rapport 2004
- ▶ NATIONS UNIES, « Objectifs du Millénaire pour le développement », Rapport 2005
- ▶ NATIONS UNIES, « Vers la réalisation des objectifs de développement convenus sur le plan international, y compris ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire », Conseil économique et social des Nations Unies, rapport du 3 mai 2005.
- ▶ NEZOSI Gilles, « Chômage et famille », CNAF, Recherches et Prévisions N°52, 2000
- ▶ NICOLAS Muriel, « Pauvreté infantile et disparités territoriales », RP n°79, mars 2005.
- ▶ OCDE « Perspectives économiques en Afrique 2005-2006 », Organisation et de développement économiques: rapport du Centre de développement, 16 mai 2006.
- ▶ OCDE, Etude économique du Japon, 2005. Examen territorial du Japon, 2005.
- ▶ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Rapports 2003-2004 et 2005-2006
- ▶ Office statistique de l'Union européenne, 2006
- ▶ PUEL Henri, « Peut-on connaître les besoins ? », Revue Economie et Humanisme, n°210, Mars -avril 1973
- ▶ ROSANVALLON Pierre, L'Etat en France de 1789 à nos jours, Seuil, 1990
- ▶ PAUGAM Serge, « Les formes élémentaires de la pauvreté », PUF, mars 2005; Essai sur la nouvelle pauvreté ; PUF, janvier-05, Naissance d'une sociologie de la pauvreté
- ▶ PAUGAM Serge, « Précarité et rupture des liens sociaux. De fortes variations en Europe », Cahiers français, n°326, 2005.
- ▶ PAUGAM Serge et SELZ Marion, « La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970. Analyse des variations structurelles et conjoncturelles», Insee, Economie et Statistique, n° 383, 384, 385, décembre 2005.
- ▶ PRATA Ndola, MONTAGU Dominic, « Amélioration des systèmes innovants de soins de santé pour les pauvres », Congrès mondial de la population, Tours, juillet 2005
- ▶ PROKOFIEVA Lydia, ISEPP, Moscou, VALETAS Marie France, CNRS/INED, « Les pères et leurs enfants après un divorce en Russie », 2006
- ▶ REKACEWICZ Philippe, « La pauvreté dans le monde », Le Monde diplomatique, mai 2000
- ▶ SALLES Anne « La politique familiale allemande : les limites de l'action de l'Etat », INED, 2006
- ▶ SECHET Raymonde, DAVID Olivier, EYDOUX Laurence, OUALLET Anne, « Les familles monoparentales - Perspective internationale », Université Rennes 2, CNAF Dossier d'étude n°42, mars 2003

- ▶ SIMON Gildas : « Les migrations internationales », Populations et Sociétés, n°382, septembre 2002.
- ▶ VERGER Daniel, « Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales, Insee, Economie et Statistiques, n° 383, 384, 385, décembre 2005.
- ▶ THELOT Claude, VILLAC Michel. Rapport pour la Conférence de la Famille, 1998.
- ▶ UNESCO, "Children Out of School : measuring exclusion from primary education ", Montreal 2005
- ▶ UNICEF, « Les enfants non scolarisés : mesurer l'exclusion de l'éducation primaire », Institut de statistique, Unesco, 2006.
- ▶ UNICEF, « La situation des enfants dans le monde, 2006 ». « Exclus et invisibles ».
- ▶ Union des Familles en Europe (UFE) « Comment les enfants pauvres sont-ils traités par les minima sociaux », rapport 2006
- ▶ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), 2005

Reuves

AISS, Revue internationale « Horizon »
 Revue internationale « Perspectives en politique sociale »
 Revue du Conseil de l'Europe « Cohésion sociale : développements », « Enfance et Famille », N°5, mai 2006
 Revue REIF Info : Revue de la Représentation des Institutions Françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne (REIF)
 Revue « Policy Brief », The Brookings Institution
 Revue World Economic Situation and Prospect 2006
 Revue « Accueillir » du Service social d'aide aux émigrants

Sites à consulter

Nations Unies : <http://www.un.org>
 EUROSTAT : www.eurostat.fr.
 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : www.ocde.fr
 Congrès mondial de la population, 2005. Association internationale de la population : www.iussp.org
 Association Internationale de Sécurité sociale : www.issa.int
 Représentation des Institutions Françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne (REIF) : www.reif-eu.org
 Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité sociale : www.cleiss.fr
 Observatoire des inégalités : www.inegalites.fr

ANNEXES

ANNEXE 1 - LA POLITIQUE FAMILIALE AU CANADA

CANADA : PRESTATIONS FAMILIALES ET FISCALES POUR LES FAMILLES

L'aide à la famille relève du programme fédéral et des programmes provinciaux.

1) Le programme fédéral

Les prestations familiales sont versées à la personne qui s'occupe des enfants de moins de 18 ans. Le montant unique et forfaitaire varie en fonction des revenus de la famille, du nombre d'enfants à charge et de l'âge des enfants. Elles ne sont pas imposables. Le gouvernement en fixe le montant.

La prestation familiale nationale (PFCE) est répartie entre :

- un montant de base de 102,33 \$ par mois
- une majoration de 20,25 \$ par mois par enfant de moins de 7 ans pour les frais de garde non soumis à l'impôt, et 7,17 \$ par mois par enfant à partir du troisième enfant.

Un complément de la prestation nationale peut être accordé en fonction des revenus de la famille par mois et par enfant (SPNE) :

- pour le premier enfant : 143,50 \$
- pour le deuxième enfant : 125,17 \$
- pour le troisième enfant et les enfants suivants 118,34 \$

Le seuil du revenu familial net est de 21 480 \$ par an.

La prestation pour enfants handicapés (PEH) complète la prestation familiale de 1600 \$ par an et par enfant en fonction du revenu familial net; elle n'est pas imposable.

Le programme fédéral prévoit un supplément de revenu garanti (SRG) pour des personnes ayant des ressources insuffisantes résidant au Canada : personnes seules (veuves, divorcées, séparées ou célibataires) ou mariées lorsque les conjoints n'ont ni pension de vieillesse, ni allocation au conjoint.

2) Les programmes provinciaux

Les provinces complètent le SRG : des prestations complémentaires sont prévues en Nouvelle Ecosse, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, l'Alberta, Colombie britannique, Yukon et dans les territoires du Nord-Ouest. Les montants et les conditions d'accès varient selon les programmes.

L'aide fiscale, l'aide au logement, l'aide foncière ou scolaire sont versées sous forme de subventions, de remboursements, de reports, de réductions ou de crédit d'impôts.

Les programmes des provinces prévoient des aides fiscales et de logement pour les personnes et les familles ayant de faibles ressources. Ils compensent les charges d'impôts fonciers, taxes scolaires, loyers et dépenses de la vie quotidienne, sous forme de crédits d'impôts ou de paiements pour les non imposés.

L'assistance sociale est assurée par les programmes provinciaux et municipaux appelés « filet de sécurité du système de sécurité sociale canadien » : il s'agit d'un revenu permettant d'assurer les besoins essentiels pour les personnes seules et les familles. Chaque province est responsable de la conception, de l'administration et de la mise en œuvre de son programme d'assistance sociale.

Le gouvernement fédéral prend en charge 30 % des coûts approuvés des programmes provinciaux.

D'après CLEISS 2006

ANNEXE 2 - LA POLITIQUE FAMILIALE AUX ETATS-UNIS

ETATS-UNIS : PROGRAMMES D'ASSISTANCE SOCIALE

Il n'existe pas de politique ou de dispositif de compensation des charges familiales proprement dit à l'attention des familles ; seul un système d'assistance sociale est prévu pour aider les familles en difficultés.

Le Supplemental security income : S.S.I

Il s'agit d'un dispositif d'aide financière aux personnes invalides, aveugles de plus de soixante-cinq ans, dont les ressources sont insuffisantes. L'aide mensuelle est de 579 dollars pour les personnes seules et 869 dollars pour un couple. Les conditions d'ouverture de droit et le montant de ces prestations sont uniques au niveau fédéral. Les États peuvent proposer des prestations supplémentaires.

Aide aux familles ayant des enfants à charge : A.F.D.C.

Cette aide est destinée aux familles aux ressources insuffisantes, non aidées, ou ayant besoin de support parental : décès, absence continue de domicile, incapacité physique de l'un ou l'autre parent. L'A.F.D.C. varie selon les Etats.

Assistance médicale : Medicaid

Le Medicaid est une assistance médicale et de prise en charge des soins de santé pour les bénéficiaires du S.S.I. dans la plupart des États et l'A.F.D.C., pour les personnes ayant de faibles ressources.

Pour les personnes âgées le Medicaid complète le programme Medicare en prenant en charge les frais de franchise hospitalière et certains frais médicaux.

Tickets pour l'achat de nourriture : Food Stamps

Des coupons remboursables permettent l'achat de nourriture. Le montant mensuel des coupons varie en fonction de la taille de la famille et du montant de ses revenus.

Assistance générale

Une assistance est apportée aux personnes et aux familles sans ressources ne remplissant pas les conditions pour bénéficier du S.S.I. ou de l'A.F.D.C

D'après CLEISS 2006

ANNEXE 3 - LA POLITIQUE FAMILIALE EN ALLEMAGNE

ALLEMAGNE : PRESTATIONS FAMILIALES et ALLOCATIONS FAMILIALES

La «Bundeskindergeldgesetz» est la loi fédérale sur les allocations familiales.

La caisse d'allocations familiales gère les prestations familiales. Les administrations publiques gèrent les prestations de leurs membres.

Les allocations familiales

Elles sont une exonération d'impôt sur le revenu selon un montant minimum par enfant à charge.

Les personnes non imposables perçoivent directement les allocations familiales.

Bénéficiaires :

Enfants de moins de 18 ans sans condition ;

Jeunes de 18 à moins de 21 ans sans ressources s'ils ne peuvent trouver un emploi ou une formation professionnelle ou obtenir un salaire supérieur à 7.680 € par an au titre d'une activité temporaire.

Jeunes de 18 à moins de 27 ans en formation scolaire ou professionnelle, dont les revenus ne dépassent pas 7.680 € par an, ou accomplissent une année de service social volontaire, ou aident la mère de famille avec quatre autres enfants, ou remplacent la mère de famille malade pendant plus de 90 jours si la famille a un enfant encore à charge.

Jeunes de plus de 27 ans, étudiants ou apprentis, si l'apprentissage ou les études ont été prolongés par le service militaire, un service civil ou un service similaire ;

Enfants quel que soit leur âge, incapables de subvenir à leurs besoins en raison d'une invalidité physique, mentale ou psychique, à condition que le handicap soit survenu avant le 27ème anniversaire.

Le montant des allocations familiales varie en fonction du rang de l'enfant :

154 € par mois pour chacun des trois premiers enfants,

179 € par mois pour chaque enfant supplémentaire au-delà du troisième enfant,

Allocation d'éducation

Les parents reçoivent une allocation d'éducation s'ils résident en Allemagne, élèvent principalement un enfant de moins de 2 ans, ou en ont la garde, s'ils n'exercent pas d'activité ou exercent une activité à temps partiel inférieure à 19 heures par semaine.

L'allocation est versée les six premiers mois si les revenus sont inférieurs à 30.000 € pour un couple et 23.000 € pour un parent isolé. A partir du septième mois de l'enfant, le montant du plafond est de 16.500€ (couple) et 13.500 € (parent isolé). Les plafonds sont majorés de 3.140 € pour chaque enfant supplémentaire. L'allocation d'éducation est de 300 € par mois par enfant né après le 1er juillet 1990, jusqu'aux 24 mois de l'enfant ; ou 450 € par mois pour une durée de 12 mois.

Sont considérés parents : les époux ne vivant pas séparés en permanence, les parents vivant maritalement ; ceux ayant fait une déclaration de vie commune quel que soit le sexe des partenaires.

Allocation de parent isolé

L'allocation est versée au parent assumant la charge de l'enfant pendant 72 mois maximum jusqu'aux 12 ans de l'enfant lorsque l'un des parents ne participe pas à l'entretien. Le montant varie en fonction de l'âge de l'enfant et du land de résidence : 164 € dans les anciens lander et 145€ dans les nouveaux

Allocation de logement

Cette allocation peut être servie au locataire ou au propriétaire d'un logement occupé par ce dernier lorsque la capacité financière des intéressés n'est pas suffisante pour couvrir le montant des loyers ou des remboursements d'emprunts.

D'après CLEISS 2006

ANNEXE 4 - LA POLITIQUE FAMILIALE AU CONGO

CONGO : LA PROTECTION SOCIALE AU CONGO

La protection sociale prévoit

- des prestations d'assurance invalidité- vieillesse- décès
- des prestations d'accidents du travail- maladies professionnelles,

Pour les enfants et leur famille :

- des indemnités journalières de maternité,
- des prestations familiales.

L'employeur contribue à assurer l'accès aux soins médicaux pour les salariés et les membres de leur famille. Le salaire est maintenu pendant la période d'arrêt de travail.

La Caisse Nationale de Sécurité Sociale du Congo gère les trois branches. Des antennes assurent l'accueil des assurés sociaux dans les grandes villes. Chaque salarié est immatriculé et dispose d'un livret de travail et d'assurance avec un numéro matricule.

Les cotisations sociales sont basées sur le SMIG local : 43.000 francs CFA par mois, plafonné à 600.000 francs CFA. Les autres prestations sont calculées à partir d'un salaire déplafonné à 1 200 000 francs CFA

Prestations familiales

- allocations d'aide aux jeunes ménages lors de la naissance des trois premiers enfants : 1.100 f CFA.
- allocations prénatales conditionnées à trois examens médicaux, 3ème, 6ème, 8ème mois : deux fois 1.200 francs CFA par mois pendant 9 mois.
- allocations familiales, prestations en nature, indemnités journalières prénatales, pour chaque enfant à charge jusqu'à 14ans, 17 ans pour l'enfant en apprentissage, 20 ans s'il poursuit des études ou s'il est dans l'impossibilité de travailler comme salarié (invalidité, maladie).

Conditions :

- durée minimum de travail salarié de 20 dans le mois ou 133 heures,
- assiduité scolaire régulière des enfants d'âge scolaire,
- inscription des enfants au registre d'état civil,
- surveillance médicale des enfants.

Les prestations sont versées à la mère tous les 3 mois : 1.200 francs CFA par mois et par enfant.

Une action sanitaire et sociale pour les familles des allocataires.

Un congé de maternité de 15 semaines dont 6 avant et 9 après l'accouchement est accompagné d'une indemnité journalière de la moitié du salaire perçu à la fin du dernier mois précédant l'arrêt de travail, l'autre moitié étant versée par l'employeur. L'indemnité peut être prolongée de trois semaines.

La convention bilatérale avec la France,

Signée le 11 février 1987, elle est applicable depuis le 1er juin 1988.

D'après CLEISS 2006

ANNEXE 5 - LA POLITIQUE FAMILIALE EN REPUBLIQUE DE COREE

REPUBLIQUE DE COREE : LE SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE

Avec une population de 48 millions d'habitants, la République de Corée connaît une forte diminution de la natalité. La protection sociale est axée sur la protection sanitaire.

Les dépenses de santé représentent 1,1 \$ US par habitant, le PIB par habitant étant de 21 \$ US ; le budget de santé représente 9 % du budget du pays et est géré par 500 assureurs.

Le système d'assurance maladie date de 1963 sous la forme d'une assurance médicale volontaire. En 1977, est créé un système d'assurance maladie pour les salariés des sociétés de plus de 500 salariés.

La couverture est étendue progressivement aux sociétés de plus de 100 salariés, ainsi qu'aux fonctionnaires et aux professeurs des écoles privées.

Aujourd'hui, la protection sanitaire est étendue à tous les citoyens coréens. Elle est complétée par un programme d'assistance médicale pour les 3 à 4 % de population pauvre, financé par le gouvernement central et les autorités locales.

Depuis mars 2004, une réforme est en cours : le Ministère de la santé et de l'action sociale de la République de Corée prévoit d'introduire une assurance de soins de longue durée pour les personnes âgées.

Un Comité exécutif est chargé d'examiner les régimes de soins de longue durée d'autres pays.

D'après Santé et Protection Sociale ;
Expertise internationale

ANNEXE 6 - LA POLITIQUE FAMILIALE EN NORVEGE

NORVEGE : PRESTATIONS FAMILIALES

Toutes les familles résidant en Norvège ayant des enfants de moins de 18 ans ouvrent droit aux prestations familiales sans conditions de ressources.

Allocation familiale

La prestation est de 970 couronnes par enfant. Elle est majorée de 320 couronnes par enfant dans les régions de l'arctique.

Allocation pour garde d'enfant

Les parents gardant leur enfant de 1 à 3 ans à leur domicile reçoivent une allocation de 661 couronnes à 3 303 couronnes par mois. S'ils ont recours à une « garderie », l'allocation sera réduite et l'enfant ne pourra pas y rester plus de 33 heures par semaine.

Les parents isolés peuvent avoir recours ont différents modes d'accueil privés, ou à domicile, cumulés. L'allocation couvre 64 % des dépenses réelles de garde avec un minimum de 2 850 couronnes par mois pour un enfant, 3 718 couronnes pour 2 enfants, 4 214 couronnes pour 3 enfants ou plus.

Cette allocation est cumulable avec l'allocation de garde d'enfant à domicile.

Allocation de parent isolé

Une allocation supplémentaire de 660 couronnes par an est versée aux parents isolés pour chaque enfant de moins de 3 ans.

Maternité : indemnités journalières

Les femmes n'ouvrant pas aux indemnités journalières reçoivent une allocation de maternité de 33 584 couronnes.

Celles ayant travaillé 6 mois au cours des dix mois avant l'accouchement ont des indemnités journalières pendant 43 semaines à taux plein ; 3 semaines de congé sont obligatoires avant accouchement et 6 semaines après. Le père peut, à condition de garder l'enfant à domicile, prendre le reliquat du congé accordé à la mère en cas de reprise d'activité anticipée.

L'adoption d'un enfant de moins de 15 ans ouvre droit à 40 semaines d'indemnités journalières ; une allocation de 33 584 couronnes est prévue si la mère n'ouvre pas droit à indemnités, et 38 320 si l'enfant adopté est originaire d'un autre pays.

Organisation de la protection sociale en Norvège

Depuis le 1^{er} juillet 2006, la Direction du travail et de la Prévoyance remplace l'Administration de l'Assurance Nationale et la Direction du Travail et assure la tutelle de l'agence nationale unique pour l'emploi et la protection sociale (NAV).

Celle –ci est créée pour gérer avec les bureaux régionaux et locaux les différents risques survenant dans la vie des personnes et servir l'ensemble des prestations prévues par le régime norvégien de sécurité sociale.

L'objectif est de favoriser l'insertion professionnelle, diminuer les absences pour maladie, relever l'âge du départ à la retraite, pour faire face au vieillissement de la population et à l'augmentation des dépenses de retraite.

D'après CLEISS 2006

ANNEXE 7 - LA POLITIQUE FAMILIALE EN TUNISIE

TUNISIE : PRESTATIONS FAMILIALES

Avec une population de 10 millions d'habitants, un indice de développement humain moyen de 0,760, la Tunisie a mis en place une politique de santé accessible à toute la population (le taux de couverture est de 90%) ainsi qu'un dispositif de protection sociale pour tous.

Prestations familiales

Le régime des prestations familiales est financé par les cotisations, selon un système de cotisation globale (maladie, maternité, prestations familiales) de 23,75 % payée à hauteur de 16 % par l'employeur et 7,75 % par le salarié.

Depuis le 1^{er} janvier 1989, les prestations familiales ne sont versées que pour les 3 premiers enfants ; les prestations continuent à être versées pour les 4 premiers pour ceux nés avant cette date.

Les prestations bénéficient aux enfants de moins de 16 ans à charge du travailleur ; de moins de 18 ans pour ceux en apprentissage, moins de 21 ans pour ceux poursuivant des études, et les jeunes filles remplaçant leur mère au foyer.

Les prestations sont versées pour tous les enfants atteints d'une infirmité ou d'une maladie incurable dans l'impossibilité d'avoir une activité professionnelle, sans limite d'âge et quel que soit son rang.

Les prestations sont dégressives avec le nombre d'enfants : 7,3 dinars par mois pour le 1^{er}, 6,5 dinars pour le 2^{ème}, 5,6 pour le 3^{ème}, 4,8 pour le 4^{ème} ; elles ne peuvent dépasser 24,4 dinars par mois.

Majoration pour salaire unique

Une majoration pour salaire unique de 3,25 dinars pour le 1^{er} enfant, 6,250 pour le 2^{ème}, 1,575 pour le 3^{ème} ou plus, est prévue lorsque le conjoint du salarié allocataire ne travaille pas.

Congé de naissance

Un jour de congé dans les 7 jours qui suivent la naissance est prévu pour le salarié. La caisse nationale de sécurité sociale rembourse l'employeur, qui doit être à jour de ses cotisations.

1 dinar = 0,6 Euros.

D'après Santé et Protection Sociale ;
Expertise internationale

Et CLEISS 2006