

Conseil

Juin 2005

Emploi

Revenus

**Cohésion
sociale**

**ESTIMER
LA PAUVRETÉ
DES ENFANTS**

Dossier n°2 du Cerc

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

Président :

Jacques **DELORS**

Membres :

Pierre **CAHUC**

Professeur d'Économie à l'Université Paris 1, Chercheur au CREST

Jean-Michel **CHARPIN**

Directeur général de l'INSEE

Michèle **DEBONNEUIL**

Conseillère auprès du Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, chargée de l'économie et de l'emploi

Mireille **ELBAUM**

Directrice de la DREES

Xavier **EMMANUELLI**

Président du Samu Social International

Jean-Marc **ESPALIOUX**

Président du Directoire du Groupe Accor

Nicole **NOTAT**

Présidente de Vigeo, ex-Secrétaire générale de la CFDT

Jeanne-Marie **PARLY**

Universitaire

Le conseil est assisté par :

Rapporteur général

Michel Dollé

Rapporteurs

Pierre Boisard, André Bossard, Denis Clerc, Véronique Delarue, Marie-José Fleury, Bénédicte Galtier, Michèle Mansuy et Laurence Rioux

Documentalistes

Patricia Routier et Marie-Christine Thomas

Secrétaires

Michèle Fataccioli et Françoise Leveux

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

113, rue de Grenelle - 75007 Paris

Tél. : 01 53 85 15 00

Fax : 01 53 85 15 21

E-mail : cerc@cerc.gouv.fr

<http://www.cerc.gouv.fr/>

Ce dossier a été élaboré par Christine BRUNIAUX et Bénédicte GALTIER, sous la responsabilité de Michel DOLLÉ.

Son élaboration a bénéficié des remarques de L'INSEE, de la DREES, de la DEP, de la CNAF, de la Défenseure des enfants et de la Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France.

Introduction

Ce dossier du CERC vise à prolonger les réflexions engagées sur ce thème dans son 4^{ème} rapport « Les enfants pauvres en France ».

Ce rapport et les deux colloques que le CERC avait organisés en mars 2003 et avril 2004 en collaboration avec l'INSEE, le Commissariat général du plan, la DREES, la CNAF et la DEP ont permis d'attirer l'attention du public et des pouvoirs publics sur l'importance de ce thème qui avait jusqu'alors peu donné lieu à exploration systématique en France.

Le rapport du CERC (chapitre 1) avait esquissé une analyse des sources disponibles en soulignant trois caractéristiques :

- ⇒ L'information est lacunaire : des dimensions importantes sont mal couvertes par l'appareil statistique, notamment en matière de suivi dynamique de cohortes d'enfants permettant d'analyser les conséquences de la pauvreté sur le devenir à l'âge adulte.
- ⇒ L'information est dispersée entre divers producteurs de statistiques notamment l'INSEE, la DREES, la CNAF et l'INED.
- ⇒ Souvent élaborée à l'occasion d'une étude particulière, l'information n'est alors disponible de manière ni assez homogène, ni suivie dans le temps.

Ces lacunes privent les acteurs sociaux et les pouvoirs publics des informations nécessaires à l'élaboration de politiques publiques, à leur suivi et à leur évaluation.

Ce dossier tente de dresser un inventaire plus systématique de ce qu'il est possible de mobiliser ; il évoque les développements en cours pour combler les lacunes et enfin **appelle à la mise en œuvre, dès à présent, d'un travail permanent de rassemblement des données et de mise à disposition (publication statistique ou plutôt site Internet donnant accès à une base de donnée structurée et actualisée en continu).**

Le plan de ce dossier est le suivant.

Dans une première partie seront rappelées les spécificités de la pauvreté frappant les enfants.

Dans une seconde partie, nous rappellerons que les besoins d'information sur la pauvreté des enfants se situent à des niveaux géographiques différents.

Dans la troisième partie seront présentées et discutées, par thème et par niveau géographique, des sources disponibles pour mobiliser dès à présent l'information.

La quatrième partie est consacrée aux développements en cours qui permettront de mieux analyser les conséquences de la pauvreté sur le devenir des enfants.

De cette analyse découle la structure que pourrait avoir un dispositif permanent de mesure et de mise à disposition d'informations sur la pauvreté des enfants que l'on peut esquisser par référence à des dispositifs européens ou de certains pays.

Deux annexes sont consacrées aux exemples des démarches suivies au Royaume-Uni et en Irlande.

Une autre revient, de manière plus détaillée que le texte principal, sur les enquêtes et sources nationales.

I. LES SPÉCIFICITÉS DE LA PAUVRETÉ DES ENFANTS

La pauvreté, qu'elle concerne des adultes ou des enfants, est un phénomène multidimensionnel : elle ne se résume pas à la seule insuffisance de ressources monétaires. On peut rappeler la définition qu'en a donnée, dès 1984, un Conseil européen afin d'orienter les travaux statistiques communautaires : « *Des personnes vivent dans des situations de pauvreté si leur revenu et leurs ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont à ce point insuffisantes qu'elles les empêchent d'avoir des conditions de vie considérées comme acceptables dans le pays membre où ils vivent* ».

Cette définition qui appelle à des mesures de diverses composantes (conditions de vie, ressources financières mais aussi capital culturel ou social), ne suffit cependant pas à rendre compte des caractéristiques spécifiques de la pauvreté des enfants. Ou plutôt elle rend nécessaire, dans leur cas, de donner une importance particulière à certains aspects. Adopter le point de vue de l'enfant nécessite, en effet, de tenir compte de trois éléments : l'enfant est une personne, en situation de dépendance (de sa famille, de son environnement à l'école, dans son quartier, etc.) et une personne en devenir.

1. L'enfant est une personne

Cette affirmation peut paraître triviale. Il n'en est rien cependant. Bien souvent, l'enfant n'est repéré qu'au travers de ses parents et n'est pas un objet d'observation ou d'analyse en soi. Il en résulte que sur le plan méthodologique, on ne peut assimiler la pauvreté des enfants (sous les diverses définitions ou approches évoquées ci-dessus) à celle de leur famille. Il faut se poser directement la question de l'insuffisance des ressources dont les enfants disposent dans des domaines qui peuvent leur être spécifiques, on les détaillera plus loin.

Une des conséquences de cette affirmation est que l'enfant dispose de droits et, progressivement, de devoirs. Le non-respect de leurs droits place les enfants dans des « conditions de vie inacceptables ». Rendre compte des divers manquements à ces droits est l'une des tâches assignées au Défenseur des enfants. Il conviendrait de définir, avec cette institution, la nature des données statistiques à présenter annuellement, concernant notamment les situations de non-respect des droits au travers, par exemple, de ce qu'en connaissent les services d'Aide sociale à l'enfance (ASE), ou de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

2. L'enfant est une personne en situation de dépendance

Ceci conduit d'abord à considérer que les enfants vivant au sein de ménages pauvres le sont également, même si les comportements internes à la famille peuvent alléger les conséquences sur les enfants de la pauvreté subie par leurs parents¹. Mais, d'une manière ou d'une autre, les privations dont souffrent l'ensemble des membres d'un ménage pèsent sur les enfants. Les différents aspects de la pauvreté des familles doivent, en conséquence, être repris dans tout système d'information sur la pauvreté des enfants. Mais il faut aussi aller au-delà.

¹ À l'inverse, des comportements d'adultes peuvent limiter les ressources disponibles des enfants les plaçant en situation de pauvreté. Mais ceci est difficilement repérable en dehors des situations qui sont signalées aux services administratifs ASE et PJJ. Voir point précédent.

En outre, la dépendance concerne non seulement la relation des parents mais aussi celle à l'égard de l'environnement. L'école, le quartier, le groupe de « pairs » prennent une importance croissante à mesure que les enfants grandissent. Il n'est pas illégitime de considérer qu'un enfant fréquentant un établissement scolaire au climat ou aux résultats dégradés, habitant un quartier peu sûr, pauvre en équipements culturels ou de loisirs, etc. est, de par ces faits, pauvre même si sa famille ne l'est pas sous d'autres aspects, notamment monétaires.

3. L'enfant est une personne en devenir

La pauvreté affecte non seulement le bien-être de l'enfant au moment où les ressources sont insuffisantes, mais aussi leur « bien-devenir » ; elle handicape leur capacité à évoluer, à se doter des ressources indispensables, comme un capital de connaissances et de savoirs, un capital culturel, un capital social, un capital santé. Cette insuffisante construction de « capital humain » risque de conduire à ce que l'enfant pauvre devienne un adulte pauvre.

Ceci a deux conséquences. La première est qu'il est particulièrement important d'estimer les effets de la pauvreté sur les domaines de la santé, de la réussite scolaire, etc. La seconde est que, plus généralement, tout enfant connaissant des problèmes de santé affectant gravement son devenir ou tout enfant sortant du système scolaire sans aucune qualification, tout jeune en situation d'illettrisme, doit être considéré comme pauvre indépendamment de la situation matérielle de sa famille. Ainsi, dans certaines études internationales, la proportion des jeunes de niveau scolaire très faible au regard des résultats moyens constitue un indicateur en soi de pauvreté des enfants (cf. les indicateurs publiés par le centre de recherche Innocenti de l'Unesco).

II. DES BESOINS D'INFORMATION À DIFFÉRENTS NIVEAUX GÉOGRAPHIQUES

Étudier les facteurs qui sont à l'origine de la pauvreté des enfants, définir des politiques visant à la réduire, évaluer l'efficacité de celles-ci et mesurer les progrès accomplis nécessite de disposer d'informations adaptées aux responsabilités des acteurs et couvrant leurs domaines d'intervention. Différents niveaux géographiques sont ainsi concernés : européen, national et infra-national ou local.

- En premier lieu, il est nécessaire de pouvoir, en ce domaine comme en tout autre, situer la France dans son environnement international et en particulier par rapport à ses différents voisins européens. Certes, les politiques sociales sont largement, dans le cadre de l'Union européenne, de la responsabilité des États. Mais ceux-ci peuvent se donner des objectifs communs. C'est le cas, notamment, en matière de pauvreté et d'exclusion.

De fait, des données sont mises à disposition dans le cadre des Plans Nationaux d'Action pour l'Inclusion sociale (PNAI) établis par les différents gouvernements européens comme suite aux décisions du Conseil de Lisbonne en 2000 (cf. infra). Mais les données ainsi collectées ne concernent que deux aspects de la pauvreté des enfants, et encore de manière partielle, la pauvreté monétaire et l'éducation. Il est nécessaire d'examiner comment compléter ces données comparatives.

- Le second niveau est le niveau national. C'est le niveau où se situe la responsabilité de la solidarité et de la cohésion sociale, que se définissent les politiques publiques et les instruments, même lorsque leur mise en œuvre est décentralisée.

C'est aussi le niveau pour lequel l'information est la plus riche, sans toutefois que son rassemblement et sa mise à disposition soient systématiques ou très organisés. Peu d'indicateurs permettent de mesurer, de manière homogène dans le temps, les évolutions des différentes composantes de la pauvreté des enfants, hormis la pauvreté monétaire et donc de juger des résultats des politiques publiques.

Si les pouvoirs publics estimaient nécessaire de fixer des objectifs de réduction de la pauvreté des enfants, comme il en sera discuté² à l'occasion de la conférence de la famille de juin 2005, alors il serait indispensable que les données permettant d'évaluer les effets de cette politique soient systématiquement établies et publiées et ce, avec la plus grande célérité possible.

- En troisième lieu, il faut prendre en compte le ou plutôt les niveaux locaux. Ici aussi, les besoins sont très importants, renforcés par la décentralisation de nombreux domaines des politiques sociales et d'emploi. Il convient en effet de pouvoir expliquer les spécificités locales de la pauvreté auxquelles les acteurs sont confrontés et évaluer les politiques et actions mises en œuvre. De plus, la décentralisation auprès des différentes collectivités publiques locales de politiques nationales appelle la création d'une information locale de manière suffisamment homogène pour permettre un suivi et une évaluation nationale. Jusqu'à présent peu de structures locales coordonnent le rassemblement et la diffusion d'une information locale³.

C'est aussi à ces niveaux locaux que l'information sur les facteurs d'environnement participant à la pauvreté des enfants est la plus nécessaire à l'action de tous les acteurs.

Bien souvent, les sources nationales issues d'enquêtes ne peuvent être utilisées pour analyser la pauvreté, même au niveau régional, pour des raisons de taille des échantillons ; quant aux sources locales résultant de données administratives, elles posent fréquemment des problèmes de biais.

On s'efforcera dans la troisième partie de préciser le champ de couverture géographique et les problèmes spécifiques de mesure à chaque niveau.

² Voir notamment le rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté présidée par Martin Hirsch « [Au possible nous sommes tenus](#). La nouvelle équation sociale », avril 2005, La Documentation française.

³ On peut citer la Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Île de France ([MIPES](#)), mais ses possibilités sont plus grandes qu'ailleurs dans la mesure où la taille de la région est telle que certaines enquêtes nationales sont exploitables à ce niveau, ou la mission régionale d'information sur l'exclusion [MRIE](#) en région Rhône-Alpes.

III. LES DIFFÉRENTS DOMAINES

Une priorité concerne la pauvreté monétaire. Il serait, au demeurant, important de pouvoir évaluer le degré de persistance de la pauvreté monétaire subie par les enfants : en persistant sur plusieurs années.

La pauvreté monétaire engendre, surtout si elle perdure, d'autres formes de pauvreté notamment en conditions de vie et exerce, par ailleurs, une grande influence sur les devenirs à l'âge adulte⁴.

Outre qu'elle est la dimension la plus aisément évaluable, le critère des ressources monétaires est à la base de nombre de décisions en matière sociale.

Par ailleurs, même si divers facteurs qui conduisent à la pauvreté monétaire des familles influent également de manière directe⁵ sur les difficultés pour les enfants d'acquérir un capital santé, scolaire, social, etc., il est important de pouvoir mesurer la corrélation apparente entre pauvreté monétaire et les autres dimensions de la pauvreté. Il est alors important de s'assurer que les enquêtes statistiques permettant d'approcher ces autres dimensions offrent aussi la possibilité d'évaluer de manière suffisamment satisfaisante le revenu des familles.

Aussi, après avoir rappelé les données actuellement disponibles pour mesurer la pauvreté monétaire⁶, seront ensuite examinées celles concernant la pauvreté en conditions de vie en distinguant certains domaines comme le logement, la santé. Enfin un examen particulier portera sur le thème des résultats scolaires.

Une remarque doit être faite, par ailleurs, sur la limite d'âge à retenir pour définir un « enfant ». Il y a une variété assez grande dans les publications statistiques actuelles : moins de 15 ans, moins de 16, moins de 18. Cette variabilité est une gêne sérieuse pour tous les utilisateurs et mériterait d'être réduite.

Enfin, il faut noter que la majorité des enquêtes statistiques ne peuvent pas appréhender les personnes sans domicile ou disposant de logements précaires, ce qui conduit à une sous-estimation⁷ de la pauvreté (et notamment de la grande pauvreté) et surtout à une connaissance très insuffisante des situations les plus graves. La France est cependant le seul pays européen à avoir lancé une enquête auprès des populations sans domicile, qui apportait des informations sur les enfants. Le renouvellement régulier d'enquêtes de ce type est nécessaire. L'exploration des situations à la marge (en matière de logement qui est le critère principal de définition des enquêtes sur les ménages) doit être poursuivie.

⁴ C'est ce que montrent les études étrangères sur des cohortes d'enfants suivis jusqu'à l'âge adulte.

⁵ Par exemple, le faible niveau de formation des parents, contribue à la pauvreté monétaire (difficulté à trouver un emploi) mais aussi pèse sur leur capacité à aider leurs enfants à l'école.

⁶ On peut se référer pour une présentation plus complète des problèmes de mesure au dossier du CERC « Estimer l'évolution récente de la pauvreté », septembre 2002.

⁷ Quelques dizaines de milliers d'enfants, cf. annexe du chapitre 1 du rapport « Les enfants pauvres en France ».

1. La pauvreté monétaire

Dans les publications statistiques actuelles, est considéré comme pauvre un enfant dépendant d'une famille dont le niveau de vie⁸ est, en moyenne au cours d'une année, inférieur à un seuil dit seuil de pauvreté (voir infra pour les définitions à retenir).

Le seuil de pauvreté

Deux questions se posent pour la définition du seuil de pauvreté à retenir.

En premier lieu, le seuil de pauvreté monétaire est défini comme une fraction du niveau de vie médian ; au niveau européen on a tendance à retenir le seuil de 60 % du niveau de vie médian ; en France, l'INSEE avait jusqu'à récemment privilégié un seuil à 50 % mais il commence à publier les résultats pour les deux seuils. Maintenir les deux seuils, voire introduire en complément le seuil à 40 %, fournit une information intéressante, notamment sur l'impact des politiques de transfert. Même si l'on continue à privilégier le seuil à 50 %, il est cependant utile que tous les résultats détaillés soient aussi fournis au seuil de 60 %.

En second lieu, pour analyser l'évolution de la pauvreté on peut calculer le seuil chaque année en fonction du niveau de vie médian de cette année, ou bien le déterminer pour une année donnée et ne le faire évoluer ensuite qu'en fonction de l'inflation (en se rapprochant ainsi d'une définition d'un seuil absolu de pauvreté).

Cette définition est certes contestable, mais elle est actuellement sans doute incontournable pour la présentation de résultats systématiques.

Améliorer la définition de la pauvreté des enfants

De nombreux analystes contestent cette définition, en partie contradictoire avec la reconnaissance de l'enfant en tant que personne. La définition conduit à « recopier » pour les enfants l'état des parents. Cette hypothèse d'équité de répartition des ressources au sein des ménages est battue en brèche par les travaux cherchant à analyser le degré d'altruisme des parents par rapport à leurs enfants. Dans les ménages altruistes, les enfants souffriraient moins de la pauvreté que leurs parents ; la situation inverse pourrait également exister. Des travaux théoriques et empiriques visent à quantifier ces phénomènes d'altruisme parental dans les pays anglo-saxons et d'Europe du Nord, notamment à l'aide d'enquêtes pilotes greffées sur les budgets familiaux. La France est peu présente en ce domaine.

Si nous ne pouvons que souhaiter que des travaux, en ce domaine, soient engagés ou poursuivis en France, il nous semble que les résultats ne peuvent, avant longtemps, que demeurer du domaine de l'étude. Or, les responsables publics, les acteurs sociaux et l'opinion publique ont besoin, répétons-le, d'une information régulière, rapidement mise à disposition et de critères simples leur permettant d'évaluer la situation de chaque enfant ou famille pour définir les actions à mettre en oeuvre. Il faut alors se contenter d'une mesure imparfaite.

⁸ Le niveau de vie est le revenu disponible du ménage divisé par la taille de celui-ci mesurée en unités de consommation : le premier adulte comptant pour un, le second et tous les membres âgés de 14 ans et plus pour 0,5 et ceux âgés de moins de 14 ans pour 0,3.

1.1. Le niveau national

Source et qualité de l'estimation

La principale source disponible pour mesurer la pauvreté monétaire au niveau national est l'Enquête Revenus Fiscaux (ERF) obtenue par l'appariement des déclarations fiscales à l'impôt sur le revenu avec, jusqu'en 1990, le recensement de la population puis, à partir de 1996, avec l'enquête Emploi. Ceci a permis de constituer une série annuelle de résultats suffisamment homogènes. L'objectif de mise à disposition de cette source est d'avoir des résultats en n+2 pour l'année n. Plusieurs points doivent être commentés qui sont sensibles pour le sujet qui nous intéresse.

- *Les transferts sociaux, n'étant pas déclarés pour le calcul du revenu imposable, étaient jusqu'à présent estimés, ménage par ménage, à partir de la composition de celui-ci et des ressources imposables dont il dispose. Ce travail d'estimation a porté, au cours des années, sur un nombre croissant de prestations, ce qui fait que les séries publiées ne sont pas parfaitement homogènes au cours du temps. Il conviendrait, cependant d'examiner dans quelle mesure ceci empêche de publier des données rétrospectives sur le taux de pauvreté des enfants.*

À partir de l'enquête portant sur l'année 2005, les transferts sociaux pourraient être directement évalués en utilisant les données des organismes sociaux les versant (essentiellement la CNAF). Une étude de faisabilité est en cours. Cette amélioration est sans aucun doute utile ; elle risque cependant d'entraîner une rupture de série, notamment pour ce qui concerne les taux de pauvreté des enfants, car l'amélioration portera en particulier sur la connaissance des transferts liés à leur présence.

- Deux autres améliorations de la base de données « revenus fiscaux » peuvent affecter le calcul de la pauvreté.

Tout d'abord, *les revenus du patrimoine* sont absents pour l'essentiel de l'ERF (revenus du patrimoine non soumis à l'impôt sur le revenu et, par ailleurs, revenus du patrimoine soumis à prélèvement libératoire⁹) ; leur prise en compte est un impératif pour la connaissance des inégalités de revenus dans leur ensemble, mais affectera moins la question de la pauvreté. L'estimation du revenu médian sera certes relevée mais de manière modeste étant donné la forte concentration des patrimoines dans les déciles élevés de la distribution des revenus ; le seuil de pauvreté sera, de ce fait, relevé. Comment évoluera le taux de pauvreté de l'ensemble de la population et celui des enfants ? Le résultat est incertain ; en effet, un certain nombre de personnes retraitées (anciens indépendants) le plus souvent, ne disposent que de revenus du patrimoine et apparaissent à tort dans la population pauvre ; par contre, pour les familles avec enfants à bas revenus, les revenus du patrimoine sont généralement nuls ou très faibles, ce qui conduira probablement à relever le taux de pauvreté des enfants.

Par ailleurs, se pose la question de la prise en compte, ou non, dans le revenu disponible de *la propriété de l'habitation principale*. Actuellement, les locataires bénéficiant d'une allocation logement voient celle-ci comptabilisée dans le revenu disponible calculé avant paiement du loyer, alors que les propriétaires ne se voient affecter aucune ressource monétaire (équivalent à leur « loyer fictif »).

⁹ Les revenus du patrimoine soumis à prélèvement libératoire doivent désormais être mentionnés sur la déclaration de revenus, mais cette variable est peu contrôlée et n'est pas jusqu'à présent utilisée dans l'ERF.

Il en résulte une surestimation actuelle du taux de pauvreté des propriétaires (donc en particulier des personnes plus âgées) par rapport à une distribution des revenus corrigée par la prise en compte des loyers fictifs. L'INSEE étudie actuellement l'introduction de cette correction. Elle aura probablement des effets beaucoup plus sensibles sur la mesure de la pauvreté que celle de la prise en compte des revenus du patrimoine¹⁰. Il conviendrait peut-être que soient établies et publiées deux séries parallèles « avant » et « après » prise en compte du coût du logement, comme le font les statisticiens britanniques.

- La dernière modification importante de cette source tient au *remplacement de l'enquête Emploi annuelle par une enquête en continu*. Ce changement modifiera la base de données « Revenus Fiscaux » de plusieurs manières : meilleur appariement entre cette source et les déclarations fiscales, mais réduction de moitié de la taille de l'ERF¹¹. Ce nouvel avatar affectera probablement peu le taux de pauvreté d'ensemble de la population ou le taux de pauvreté des enfants. Mais il conduira à des estimations annuelles moins précises voire impossibles à des niveaux de détail plus fins (par exemple au croisement de la pauvreté des enfants et des structures familiales ou/et du taux d'emploi des adultes du ménage) ; ces estimations pourraient être cependant réalisées en empilant plusieurs enquêtes annuelles¹².

Il faut enfin revenir sur les délais de production de l'enquête Revenus fiscaux. Ils sont encore trop considérables. Par exemple nous ne disposons, début 2005, que des résultats sur 2001, en partie du fait du changement de l'enquête Emploi. Ceci constitue une gêne sérieuse pour tous ceux qui ont besoin d'une information assez rapide et pour le débat public. Ce point a été largement souligné dans le premier dossier du CERC « Mesurer l'évolution récente de la pauvreté ». Le diagnostic alors réalisé, selon lequel on ne devait pas chercher à utiliser des enquêtes légères et reposant sur des méthodologies différentes de l'ERF (revenus déclarés par les ménages à des enquêteurs dans les enquêtes conditions de vie), reste valable semble-t-il. Il faut craindre que les améliorations nécessaires en matière d'appariement des fichiers de prestations, d'estimation des loyers fictifs ou des revenus du patrimoine, rendent difficile avant longtemps la mise à disposition à l'année n+2 de données concernant l'année n. Les solutions à rechercher dans le court terme devraient être examinées par le Conseil national de l'information statistique, le CNIS, et/ou être définies par l'instance, évoquée in fine, en charge de la diffusion des données sur la pauvreté des enfants.

Les départements d'Outre-mer

Les données analysées ci-dessus ne concernent que la France métropolitaine. Pour ce qui concerne les départements d'Outre-mer, il n'existe pas de sources régulières sur la pauvreté en général et la pauvreté des enfants.

¹⁰ Voir sur ce point Alain Jacquot et Jean-Claude Driant, [Loyers imputés et inégalités de niveau de vie](#), INSEE, document de travail, octobre 2004.

¹¹ Si les difficultés, pour l'enquête Revenus fiscaux, du passage à l'enquête Emploi en continu se révélaient trop importantes (pas seulement pour la question de la mesure de la pauvreté des enfants), le retour au recensement annuel, comme base de données statistiques appariée avec les fichiers fiscaux, pourrait faire l'objet d'une évaluation. Notons cependant que l'amélioration de la taille de l'échantillon serait compensée par la réduction sensible des informations disponibles pour étudier les facteurs contribuant aux situations de pauvreté que fournissent les enquêtes Emploi.

¹² Un tel mode opératoire a déjà été nécessaire pour les travaux publiés par l'INSEE ou le CERC sur les enfants pauvres (empilement de deux enquêtes). La réduction de la taille de l'échantillon de l'ERF nécessitera un empilement sur un plus grand nombre d'années, ce qui réduira la possibilité d'un suivi régulier des évolutions fines.

Cette situation est dommageable ; l'améliorer nécessite des réflexions méthodologiques et des progrès statistiques qui ne peuvent être évoqués ici (une utilisation du recensement comme base d'appariement de l'enquête Revenus fiscaux pourrait contribuer, pour les DOM, à des progrès).

Mise à disposition des informations

Compte tenu des éléments discutés ci-dessus, il apparaît utile que l'INSEE mette à disposition des informations sur la pauvreté des enfants de manière plus développée et plus systématique qu'actuellement, après concertation avec les principaux utilisateurs, notamment l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), la CNAF et la DREES. Ceci nécessite, en particulier, de fixer un seuil d'âge commun.

Cette mise à disposition devrait concerner les séries historiques et la production courante. Il serait particulièrement utile que la série des taux de pauvreté des enfants¹³ soit calculée et publiée depuis 1970 (n'est disponible actuellement que la série du taux de pauvreté global).

En second lieu, il serait nécessaire que l'information en année courante mise à la disposition des utilisateurs soit plus riche avec notamment la ventilation de la pauvreté des enfants par structure familiale, par âge des enfants et par situation d'emploi des parents. On pourrait s'inspirer pour dessiner le type de données à mettre en ligne des réalisations du *Department of Work and Pensions* britannique¹⁴.

Enfin, un effort d'explicitation des effets des changements méthodologiques qui seront introduits est nécessaire. De manière générale, il serait bon lors de ces changements d'estimer, autant que possible, l'effet de ces changements sur les principaux résultats.

1.2. Comparaisons européennes

La source principale disponible¹⁵ jusqu'à présent était le Panel communautaire des ménages (PCM ou EHCP). C'est, au demeurant, la source préconisée pour la publication des données comparatives dans le cadre des plans nationaux de lutte contre l'exclusion sociale (PNAI). Ce panel est interrompu depuis 2001. Il est en cours de remplacement par un nouveau dispositif intitulé Statistics on Income and Living Conditions (SILC). Celui-ci comporte une dimension d'enquête instantanée et une dimension de panel. La version française est le dispositif SRCV (statistiques sur les ressources et les conditions de vie). La collecte de la vague annuelle 2005 se déroulera auprès de 12 000 ménages, dont 9 000 environ ont déjà été interrogés en 2004. Le panel sur les ressources et les conditions de vie est constitué d'un sous-échantillon de 1000 ménages tiré chaque année dans la vague annuelle ; les individus faisant partie de ces ménages seront interrogés pendant 9 ans.

¹³ Voir sur le site INSEE les six séries disponibles en ligne :

http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_liste.asp?theme=4&soustheme=4&souspop=

¹⁴ Voir sur le site du DWP Households Below Average Income 1994/95 - 2002/03 http://www.dwp.gov.uk/asd/hbai/hbai2003/supp_tabs.asp

¹⁵ Voir sur ce point, le rapport du CERC « Les enfants pauvres en France » ou Aude Lapinte (2003) « Niveau de vie et pauvreté des enfants en Europe », document de travail, n°28, DREES.

Le dispositif européen SILC vise à décrire la répartition des revenus, le nombre de pauvres et d'exclus, et la composition de ce groupe social dans les États membres ainsi que divers aspects des conditions de vie.

Quelques remarques peuvent être faites concernant la question de la pauvreté des enfants.

En premier lieu, la version française, comme celle de nombreux pays membres, repose sur les déclarations des ménages enquêtés. Ceci tend à minorer les revenus par rapport aux revenus estimés par l'ERF et donc à majorer le taux de pauvreté générale et celui des enfants comme le montrent les comparaisons entre les estimations du taux de pauvreté dans l'ERF et le panel communautaire PCM¹⁶. En revanche, certains pays utiliseront des fichiers administratifs (les pays nordiques et les Pays-Bas) pour nourrir le dispositif SILC, ce qui conduira très probablement à des estimations de taux de pauvreté plus faibles¹⁷ que pour les pays utilisant des revenus déclaratifs. L'INSEE a l'intention, sous réserve d'examen par la CNIL, de recourir à un appariement du fichier de l'enquête SILC avec les données fiscales, de façon à alléger la charge des enquêtes, mais également de disposer de données comparables à celles de l'enquête sur les Revenus fiscaux.

En tout état de cause, le panel SILC, dans sa version française, sera la seule source pour estimer la persistance de la pauvreté.

1.3. Le niveau local

Les sources nationales ne sont pas mobilisables pour des estimations locales (sauf, éventuellement, pour la région Île-de-France). Il faut donc s'appuyer sur d'autres sources.

La première envisageable est la base de données de la CNAF qui connaît les revenus (approximativement les revenus imposables) des ménages allocataires de prestations sous conditions de ressources ou de l'allocation logement. Partant de ces données, on peut estimer le nombre d'enfants dont le niveau de vie, après prise en compte des prestations versées par l'organisme, se situe en dessous du seuil de pauvreté national. Ces estimations peuvent être faites au niveau de chaque CAF, (voire à un niveau géographique plus fin¹⁸).

Mais *cette source ne permet pas d'estimer un taux de pauvreté des enfants*. Deux problèmes se posent en effet. Tout d'abord, les prestations peuvent être versées par d'autres institutions notamment la Mutualité sociale agricole (MSA). On ignore donc certaines familles à faibles revenus en raison de la diversité des organismes versant des allocations. Ensuite, il y a des situations non connues de ces fichiers lorsque aucune prestation n'est versée (par exemple pour une famille non-monoparentale avec un seul enfant âgé de plus de trois ans et ne bénéficiant pas d'allocation logement). On ne connaît alors pas la totalité des enfants présents sur un territoire donné.

¹⁶ Le problème est le même avec l'enquête « Budget de Famille » qui majore également les taux de pauvreté.

¹⁷ Probablement plus comparables à ceux de l'ERF.

¹⁸ Des travaux sont engagés par la Délégation interministérielle à la ville (DIV) dans le cadre de l'Observatoire des zones urbaines sensibles.

Certaines CAF ont utilisé ces données sur les revenus déclarés par les familles bénéficiaires d'allocations, pour des études sur la pauvreté en général et la pauvreté des enfants. Mais il n'y a, pour l'instant, aucune publication systématique. Un travail commun entre la CNAF et l'INSEE notamment, a permis de définir une méthodologie de traitement homogène sur le territoire. Cette source permet des estimations plus rapides que l'enquête Revenus fiscaux.

Une deuxième source pour mesurer la pauvreté au niveau local pourrait s'appuyer sur le fichier exhaustif des déclarations fiscales à l'impôt sur le revenu et à la taxe d'habitation (celle-ci permettant de passer approximativement de l'optique « foyer fiscal » à celle du « ménage »). Des travaux en ce sens ont été engagés à l'INSEE comme au ministère de l'Équipement. Cependant, pour estimer le revenu disponible et donc le taux de pauvreté général ou celui des enfants, il faudrait appliquer les modules d'estimation des transferts utilisés dans l'ERF avec un risque important d'imprécision. Au total, cette voie semble très lourde à parcourir, en tous cas, pour une estimation assez rapide de la situation locale qui est, souvent, un besoin des acteurs locaux. Il ne faut donc pas l'envisager.

Pour un décompte des enfants pauvres, on peut aussi partir des fichiers d'allocataires de minima sociaux : RMI, API. Cette source, mobilisable géographiquement jusqu'au niveau communal pour les allocataires gérés par la CNAF, couvre une partie importante de la population des enfants pauvres (les familles allocataires du RMI sont situées au-dessous du seuil de pauvreté, celles allocataires de l'API se situent au voisinage du seuil à 50 %). En revanche, elle souffre de deux limites. La première est d'être sensible à la politique de relèvement des seuils de ces allocations ou du mode de calcul des ressources prises en compte¹⁹. La seconde est que fort peu d'informations sont disponibles sur les caractéristiques des ménages concernés. En sens inverse, elle présente l'intérêt d'évaluer, en première approximation²⁰, la persistance de la pauvreté (présence durant plusieurs années consécutives dans les fichiers d'allocataires), à condition d'analyser simultanément les fichiers API et RMI, puisque nombre de parents isolés, ne retrouvant pas d'emploi à l'issue de l'API, basculent dans le RMI. Elle est, de plus, potentiellement disponible rapidement. Enfin, elle est en relation directe avec les responsabilités politiques des départements, désormais en charge du RMI.

En raison de l'importance des responsabilités des collectivités locales dans l'aide sociale, il est très important qu'un effort coordonné soit réalisé entre la CNAF, les CAF, les échelons statistiques locaux (notamment les directions régionales de l'INSEE) et les services des collectivités territoriales concernées (régions et départements à tout le moins) pour exploiter ces sources avec la plus grande cohérence possible. Il s'agit, en effet, d'un outil essentiel à l'action des acteurs locaux comme à l'évaluation, souhaitable, des politiques publiques décentralisées.

¹⁹ On sait que l'élargissement des règles de l'intéressement a conduit à accroître le nombre d'allocataires du RMI.

²⁰ Des difficultés de suivi des allocataires au cours du temps (par exemple l'effet de séparation) conduisent sans doute à sous-estimer la persistance dans les minima sociaux.

2. La pauvreté en conditions de vie : indicateurs synthétiques ou indicateurs par domaine ?

Deux approches peuvent être utilisées pour en rendre compte.

Dans la première, synthétique, il s'agit de repérer les familles avec enfants qui cumulent un nombre significatif de manques d'éléments jugés comme faisant partie des normes de consommation, de confort, de mode de vie dans la société française actuelle (taille et confort du logement, équipement en biens durables, possibilité de recevoir des amis, de partir en congés, etc.) ou qui souffrent de difficultés financières. Pour nourrir cette approche, on dispose de plusieurs enquêtes de l'INSEE, l'enquête permanente sur les conditions de vie (EPCV), le panel européen de ménages (dit PCM ou EHCP) et les dispositifs qui leur succéderont déjà évoqués précédemment, l'enquête Budget de famille (voir annexe 3).

Quelle que soit l'enquête, la liste des items permettant de mesurer les conditions de vie ne cerne pas de façon précise la situation des enfants. Voici, par exemple, ceux retenus dans les études sur la pauvreté en conditions de vie à partir de l'EPCV.

Dimension	Caractéristiques des descripteurs
Logement	Le logement présente au moins deux des problèmes suivants : pas de salle de bains ou douche, pas d'eau chaude courante, pas de toilettes, pas de système de chauffage, humidité
	Le logement est surpeuplé
Équipement	Le ménage ne possède pas de TV couleur
	Le ménage ne possède pas au moins un des biens suivants : réfrigérateur-congélateur, lave-linge, lave-vaisselle, sèche-linge, four à micro-ondes, magnétoscope, chaîne hi-fi
	Le ménage ne possède pas de voiture
Consommations	Le ménage connaît, en raison d'un manque de ressources, au moins deux des privations suivantes : maintenir la température du logement, acheter des vêtements neufs, posséder deux paires de chaussures par adulte, manger de la viande ou équivalent un jour sur deux
	Le ménage n'a pas les moyens de recevoir amis ou parents
	Le ménage n'a pas les moyens d'offrir des cadeaux
	Le ménage n'a pas les moyens de partir en vacances
Difficultés financières	Les ressources ne couvrent pas les dépenses courantes
	Le ménage connaît au moins deux des difficultés suivantes : retards de paiement, découverts bancaires, part des remboursements excédant le quart du revenu
	Le ménage ne peut pas épargner

Dans cette liste sont notamment absents des indicateurs sur la proximité et la qualité des établissements scolaires, sur la possibilité d'accès physique ou financier de structures assurant l'accueil et les activités périscolaires, sur les possibilités pour les enfants de partir en vacances ou d'aller ou de recevoir des camarades, sur la santé²¹, etc.

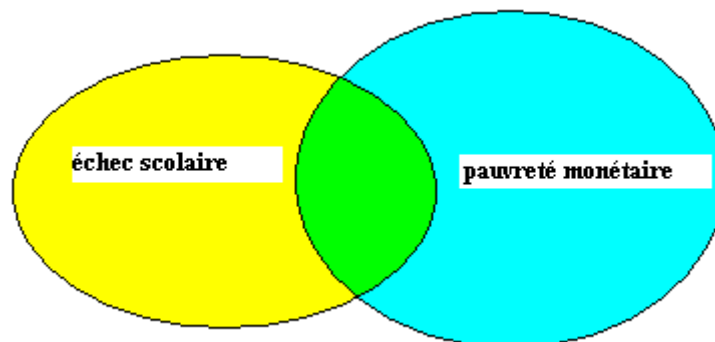
²¹ Des modules des enquêtes EPCV s'intéressent à l'opinion sur la santé mais il s'agit de celle de l'adulte répondant, ce qui n'est pas sans impact, naturellement, sur les enfants mais de manière très indirecte.

Au total, si les études portant sur un indicateur global de pauvreté en conditions de vie des enfants sont intéressantes (voir notamment S. Ponthieux « [Les enfants pauvres : regards sur les conditions de vie](#) » communication au colloque de mars 2003), il ne semble pas prioritaire de publier régulièrement un indicateur synthétique de pauvreté en conditions de vie des enfants sans disposer de données plus complètes et plus fiables.

La seconde approche, qu'il faut sans doute privilégier, est la mesure de la pauvreté des enfants dans chacun des thèmes intervenant dans la « pauvreté en conditions de vie » notamment : le logement, la santé, la scolarisation ou le capital scolaire notamment.

Il s'agit alors, d'une part, de définir dans chaque domaine particulier des mesures de la pauvreté : est pauvre un enfant dont la situation, quelle qu'en soit la cause, est trop inférieure à la situation médiane, d'autre part, d'analyser dans ce domaine la situation des enfants pauvres au sens monétaire du terme.

Sur un sujet donné, par exemple l'échec scolaire (sortie du système éducatif sans qualification), on serait ainsi amené à construire trois indicateurs : la proportion des enfants en échec scolaire ; la part dans cet ensemble des enfants souffrant, par ailleurs, de pauvreté monétaire ; la part, parmi les enfants souffrant de pauvreté monétaire, de ceux en échec scolaire, cf. le schéma suivant.



Sur chacun des thèmes, il ne s'agit pas de chercher à établir la liste de toutes les mesures relatives à la situation des enfants que l'on est susceptible de bâtir mais d'indiquer celles qui semblent les plus nécessaires au vu des conséquences qui ont pu être mises en lumière, notamment dans les travaux anglo-saxons²², sur la situation actuelle et le devenir des enfants.

²² Christine Bruniaux, Bénédicte Galtier « L'étude du devenir des enfants de familles défavorisées : l'apport des expériences américaine et britannique », les Papiers du CERC, 2003-01.

3. Le logement

Le logement peut, à la fois affecter le bien-être immédiat de l'enfant mais également son devenir. De ce point de vue, les caractéristiques les plus importantes sont le surpeuplement (avec notamment des conséquences sur l'échec scolaire), l'insalubrité (avec ses conséquences sur la santé), la localisation et l'environnement (qui influent sur la socialisation et les résultats scolaires).

3.1. Sources

Deux sources principales permettent de traiter des divers aspects du logement :

- l'enquête Logement réalisée environ tous les 4 ans, (5 ans entre les 2 dernières enquêtes) avec un échantillon important (47 500 logements en 2002) ;
- l'enquête EPCV et le dispositif qui lui succédera ERCV-PRCV, qui ont l'avantage d'être annuelles mais reposent sur des échantillons plus restreints.

Il faut cependant tenir compte de la sous-estimation des problèmes de pauvreté du logement dans ces enquêtes portant à titre principal sur les ménages habitant dans des logements ordinaires : on risque d'omettre alors des situations d'absence de domicile permanent ou de logements précaires ou d'accueil dans des structures d'hébergement. Une notion importante qui devrait être cernée, est celle d'enfants privés de logement personnel.

Définition du revenu et de la pauvreté monétaire dans l'enquête Logement

Les résultats habituellement publiés dans l'enquête Logement ne retiennent pas les allocations logement dans le revenu et calculent par exemple un « taux d'effort » en rapportant le loyer (net des allocations logement) au revenu (hors allocations logement).

Ce mode de traitement des allocations logement s'écarte de celui retenu dans les statistiques habituelles de pauvreté monétaire, compliquant de ce fait les rapprochements entre données statistiques²³. Ce point peut être corrigé (cf. les travaux faits par l'INSEE pour le rapport du CERC sur les enfants pauvres).

3.2. Niveaux géographiques

Certains indicateurs devraient pouvoir être estimés pour permettre des comparaisons internationales à travers SILC (ERCV pour la version française). En revanche, il ne semble pas possible de produire des statistiques au niveau local (y compris au niveau des régions) à partir de ces enquêtes nationales, mais seulement de distinguer les types de communes, ce qui pourrait néanmoins s'avérer utile. Une réflexion devra être menée pour définir des indicateurs pertinents au niveau local et suffisamment homogènes non seulement entre eux mais aussi avec le niveau national.

3.3. Surpeuplement

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

²³ Cf. par exemple les travaux de l'Observatoire de la pauvreté 2003-2004 ou l'article déjà cité de Alain Jacquot et Jean-Claude Driant.

Une série chronologique donnant l'évolution de la proportion d'enfants vivant dans des logements surpeuplés²⁴ pourrait-elle être reconstituée ?

Il est également possible d'analyser, grâce à cette enquête, la proportion des enfants pauvres « monétairement » habitant dans des logements surpeuplés (avec la correction suggérée au point 3.1). Est-il possible de reconstituer une telle série sur les enquêtes antérieures ?

Le surpeuplement est également évaluable dans les autres enquêtes mentionnées (EPCV, ERCV-PRCV). Cependant, la taille des échantillons permet-elle de constituer un indicateur de surpeuplement pour les enfants (proportion d'enfants vivant dans des logements surpeuplés) fiable et cohérent avec les données de l'enquête Logement ?

3.4. Qualité du logement

En cette matière, les informations disponibles dans l'enquête Logement sur les différents équipements ou sur les dégradations éventuelles (humidité, etc.) pourraient permettre de calculer un indicateur synthétique de manques. À partir de cet indicateur, il serait possible de calculer la proportion des enfants qui en pâtissent ainsi que la situation des enfants pauvres « monétairement ». Comme en matière de surpeuplement, il serait bon de recalculer ces indicateurs sur les enquêtes antérieures.

3.5. Environnement du logement

Parmi les items recueillis sur l'opinion du répondant à l'enquête Logement, il pourrait être utile de constituer un indicateur spécifique retenant les points qui semblent plus particulièrement sensibles pour les enfants : entretien des parties communes, sécurité du quartier, présence et qualité des espaces verts, accessibilité par les transports en commun.

3.6. Situation financière et logement

Un indicateur synthétique sur l'avis des répondants concernant conséquences de leur situation financière (possibilité de chauffage, difficultés de paiement des loyers, situation d'impayés) pourrait, de même, être construit.

4. La santé

Dans le domaine de la santé des enfants, deux sources principales sont disponibles. La première est l'enquête Santé et Protection Sociale (SPS) du CREDES (devenu IRDES) ; elle est réalisée tous les deux ans auprès des ménages. La seconde source est les bilans de santé scolaire (en grande section de maternelle, CM2 et 3^{ème}) réalisés par rotation dans un cycle de trois ans.

Les enquêtes SPS permettent d'estimer la fréquence d'affections dont souffrent les enfants et qui pèsent sur leur devenir (notamment asthme, obésité) ainsi que les montants de dépenses par enfant. Il est possible de relier ces constats à une estimation du niveau de vie des familles. Il est ainsi possible de définir des indicateurs de « pauvreté en santé » des enfants ainsi que rendre compte de l'état de santé des enfants de famille pauvres au plan monétaire (indicateurs au niveau national).

²⁴ Peut-il être défini un indicateur de l'intensité du surpeuplement (à partir du nombre de pièces manquantes par rapport à la norme) ?

Les bilans de santé scolaire peuvent, pour leur part, donner lieu à des indicateurs au niveau local, sans permettre cependant de fournir des indications sur le lien avec la pauvreté monétaire.

Une troisième source, l'enquête décennale de l'INSEE sur la santé est d'une périodicité trop faible pour entrer dans un dispositif régulier de publication sur la pauvreté des enfants. L'INSEE et la DREES ont l'intention de mettre en place un dispositif d'observation quinquennal débutant en 2008 dont les résultats, d'une périodicité semblable à celle de l'enquête Logement, pourront être repris ultérieurement.

Enfin, il pourrait figurer dans les indicateurs de pauvreté concernant le domaine de la santé des données directes de morbidité sur des domaines particulièrement sensibles comme le saturnisme.

5. L'éducation

L'éducation est probablement le canal par lequel la pauvreté subie dans l'enfance oblitère le plus l'avenir. Améliorer l'information en ce domaine et la rendre disponible pour tous les acteurs est donc un axe prioritaire.

Deux types d'approche sont possibles pour définir des indicateurs de pauvreté en matière d'éducation. L'une se réfère, en quelque sorte, à la notion de pauvreté absolue. Si la société définit une norme minimale de connaissances (ou de capacités) que tout enfant sortant du système éducatif devrait avoir atteint, alors la proportion de ceux qui n'y parviennent pas est un indicateur de pauvreté absolue en matière scolaire. Ainsi, depuis la loi d'orientation de 1989, un des objectifs donné à l'Éducation nationale est qu'aucun élève n'en sorte sans diplôme. La seconde approche se réfère à un concept de pauvreté relative : il est possible, dans les sources administratives ou dans des enquêtes, de mesurer les connaissances ou capacités des élèves ; on peut déterminer le score médian et, comme dans la mesure de la pauvreté monétaire relative, définir un seuil et un taux de pauvreté scolaire relative.

Dans le système d'information français actuel, il est assez difficile de relier les données sur les résultats scolaires ou sur le capital cognitif aux données sur les revenus (et donc de calculer la part des enfants pauvres, monétairement, qui sont aussi pauvres en termes de résultats scolaires). En effet, si les données des systèmes d'information de l'Éducation nationale permettent de bien évaluer les résultats scolaires, elles ne comportent pas d'informations sur le revenu des familles. Des éléments sont cependant connus concernant la profession des parents. On peut tenter, à partir de là, d'établir une estimation du revenu ou se contenter d'analyser les inégalités de résultats scolaires en fonction de la catégorie sociale des parents. Il faut cependant noter que le repérage des catégories socioprofessionnelles est assez incertain dans le système d'information.

Du fait de l'importance de l'éducation dans toute analyse et toute politique relative à la pauvreté, il convient de souligner à nouveau (ceci avait été fait dans le rapport sur les enfants pauvres) l'intérêt qu'il y aurait à réaliser un appariement de certaines sources de l'Éducation nationale (notamment les panels d'élèves) avec les données de revenu fiscal.

5.1. Comparaisons internationales

En matière de comparaisons internationales, les organisations internationales publient régulièrement des résultats qui peuvent être utiles : par exemple, la proportion, dans chaque pays, de jeunes sortant du système éducatif sans diplôme. Mais la variabilité de la notion de diplôme entre systèmes éducatifs différents rend ces mesures discutables.

Il est possible, par ailleurs, de calculer la proportion d'enfants qui, à un âge donné, sont situés en dessous d'un niveau donné de capacités ou de connaissances en divers domaines (proche d'une comparaison de niveau absolu de pauvreté), capacités mesurées à travers diverses enquêtes coordonnées sur le plan international.

On peut aussi mesurer la distance entre le bas de la distribution des scores et le score médian (concept de pauvreté relative).

La principale source pouvant être utilisée est l'enquête « PISA » coordonnée par l'OCDE depuis 2000, sur un cycle de trois ans portant sur différents aspects : compréhension de l'écrit, culture mathématique et culture scientifique d'élèves âgés de 15 ans. Même si, ici aussi, des problèmes de comparabilité des résultats se posent²⁵, il serait imprudent de négliger les avertissements qu'apportent cette enquête dans un domaine particulièrement sensible pour l'avenir (à la fois sous l'angle que nous développons ici de la pauvreté des enfants et sous celui de la position compétitive de la France dans une économie du savoir).

5.2. Les mesures au niveau national

Le système d'information de l'Éducation nationale permet de mesurer précisément divers aspects des résultats scolaires qu'il s'agisse de la proportion des enfants sortant sans aucune qualification reconnue, du grand retard (supérieur ou égal à deux ans) ou du niveau de compétence (bilans scolaires), compétence (évaluations bilans). De plus, l'existence de panels d'enfants suivis depuis leur entrée à l'école (1997) ou en collège (1995) est une source importante d'analyse. C'est à partir de ces sources que devraient être définis des indicateurs de pauvreté en capital scolaire. Quant au lien avec la situation socio-économique des familles et notamment la pauvreté monétaire, deux approches sont temporairement à retenir :

- La prise en compte de la catégorie socioprofessionnelle du chef de famille ou des parents déclarée dans le système d'information exhaustif ou dans les panels (cf. les travaux de A. Davaillon et E. Nauze-Fichet²⁶);

²⁵ Par exemple, d'autres enquêtes internationales conduisent à des classements différents des pays ; on peut citer :

- culture mathématique et scientifique d'élèves âgés de 9 et 13 ans (enquête TIMSS de 1994/95 et 1998/99 2002/03 ; les résultats ne sont disponibles pour la France que pour la première) ;

- compréhension de l'écrit d'enfants âgés de 10 ans (enquête PIRLS de 2001 prochaine vague en 2006).

Les résultats produits par ces diverses sources concordent mal entre eux, pour des raisons qui ne sont pas toujours explicables aisément. Certains auteurs retiennent alors des indicateurs faisant la synthèse des résultats des différentes enquêtes (cf. « A league table of educational disadvantage in rich nations », Innocenti nov. 2002). Il n'est pas certain qu'il faille procéder ainsi.

²⁶ Alice Davaillon, Emmanuelle Nauze-Fichet, [Les trajectoires scolaires des enfants «pauvres»](#) Éducation & formations – n° 70 – décembre 2004.

- L'utilisation d'enquêtes nationales autres, notamment l'enquête Emploi et l'enquête Budget de famille pour repérer le grand retard scolaire, l'abandon des études à l'issue de la scolarité obligatoire ou le type de filières suivies au collège/lycée. Les enquêtes du CEREQ « Génération 92, 98 et 2001 ainsi que le panel démographique INSEE-DEP fournissent des informations sur les types de parcours précédant la sortie du système éducatif et décrivent les parcours d'insertion.

5.3. Indicateurs locaux

Les données du système d'information de l'Éducation nationale peuvent donner lieu à des exploitations locales. Il n'en est pas de même pour les panels d'enfants ou pour les autres indicateurs issus d'enquêtes nationales (enquêtes Emploi, etc.).

6. Autres domaines

Si d'autres dimensions de la pauvreté des enfants peuvent être analysées au travers d'enquêtes ponctuelles, il ne semble pas qu'elles permettent un recueil suffisamment suivi dans le temps pour être reprises dans un dispositif régulier de publication. Il convient cependant de prévoir la mise à disposition régulière des informations concernant les situations d'enfance en danger repérées notamment par les services administratifs (aide sociale à l'enfance (ASE) et protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)). Par ailleurs, on pourrait également retenir des indicateurs issus de l'activité des services administratifs (on vient d'en citer un exemple), mais avec le risque d'interprétation concernant les évolutions (par exemple les signalements aux services sociaux d'enfants en difficulté). Bien sûr, ce premier inventaire devrait être complété.

IV. METTRE EN PLACE DE NOUVEAUX OUTILS

Si il est possible, dès à présent, de progresser dans un système d'informations utiles à tous ceux qui ont à traiter de la pauvreté des enfants, il reste que des investissements dans des outils nouveaux devraient être réalisés pour améliorer la connaissance des phénomènes de pauvreté des enfants. La principale lacune concerne le suivi longitudinal au travers de panels ou de cohortes, seuls susceptibles de permettre une analyse approfondie de l'influence de la pauvreté des enfants sur leur devenir et d'évaluer dans la durée l'effet des politiques publiques. Le CERC avait souligné ce point dans son rapport 2004. Des progrès sensibles ont été enregistrés en la matière.

Tout d'abord, il a été décidé de suivre, après la fin de leurs études, les élèves du panel entrés en sixième 1995 (panel démographique INSEE-DEP). Ceci permettra de mieux connaître les difficultés d'insertion professionnelle en liaison avec celles éprouvées dans la scolarité secondaire.

En second lieu, l'INED et l'INSERM ont proposé de développer un suivi d'une cohorte d'enfants (environ 20 000) suivis depuis leur naissance (en 2008). Divers partenaires institutionnels appuient ce projet qui a des chances d'aboutir. La réussite de ce projet est, à nos yeux, essentielle, comme le rapport sur les enfants pauvres le soulignait déjà.

Ce projet de longue haleine nécessite que les différents partenaires du système statistique et des organismes de recherche publique mettent en commun des moyens et poursuivent dans la longue durée cet investissement.

Enfin, l'INSEE a entamé une analyse des besoins de suivi longitudinal des personnes en matière sociale et d'emploi²⁷ et fait la proposition de développer un dispositif autour de l'échantillon démographique permanent EDP++. Ce panel, nourri par des sources administratives pourrait permettre notamment un suivi des ressources monétaires des familles.

La France connaît, par rapport à nombre de ses voisins, un retard considérable dans le développement de tels outils qu'il est urgent de combler.

V. UNE MISE À DISPOSITION RÉGULIÈRE D'INFORMATIONS

L'établissement régulier d'indicateurs statistiques sur les divers aspects de la pauvreté des enfants, leur mise à disposition du public, leur commentaire par une instance adéquate aideraient les différents acteurs intéressés et seraient utiles pour la prise en compte plus permanente de ce thème dans l'agenda politique français. Ce serait un instrument indispensable si une stratégie de réduction de la pauvreté des enfants était définie par les pouvoirs publics, orientation qui sera discutée lors de la conférence de la famille de juin 2005, notamment à l'issue des travaux de la commission présidée par Martin Hirsch²⁸.

Or, actuellement, on est en présence d'une information dispersée, hétérogène et épisodique. Il est possible et souhaitable de franchir une étape significative. Avant d'en proposer les contours, il est utile de se référer aux dispositifs existant dès à présent en France et à l'étranger.

1. L'insuffisance des publications dans le cadre européen

Le thème de la pauvreté des enfants est peu pris en compte dans le suivi régulier des politiques sociales, réalisé dans le cadre des plans nationaux de lutte contre l'exclusion sociale (PNAI).

Définis par les États membres lors du Conseil européen de Lisbonne en 2000, les PNAI se composent d'objectifs communs en matière de lutte contre l'exclusion, et d'indicateurs de suivi et d'évaluation. Ces objectifs politiques ne font pas une place importante, jusqu'à présent, à la réduction de la pauvreté des enfants.

De ce fait, parmi les 18 indicateurs structurels communs aux pays membres concernant la pauvreté monétaire, l'emploi, la santé et l'éducation, seuls trois concernent les enfants :

- Taux de pauvreté (seuil à 60 %) des enfants dans la tranche d'âge 0 à moins de 16 ans.
- Proportion d'enfants de moins de 18 ans vivant dans des ménages sans actif occupé.
- Proportion des jeunes quittant prématurément l'école et ne poursuivant pas leurs études ou une formation (nombre de jeunes de 18 à 24 ans et ayant un niveau de formation initiale allant de 0 à 2 de la classification internationale type de l'éducation par rapport au nombre total de jeunes âgés de 18 à 24 ans).

²⁷ Mylène CHALEIX, Stéfan LOLLIVIER « [Outils de suivi des trajectoires des personnes en matière sociale et d'emploi](#) », INSEE, juin 2004.

²⁸ Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté « [Au possible nous sommes tenus](#). La nouvelle équation sociale », avril 2005, La Documentation française.

Les indicateurs français des PNAI

Sur la base du socle des 18 indicateurs communs aux pays membres (cf. supra), ont été définis des indicateurs propres à chaque pays destinés au suivi et à l'évaluation des plans d'action nationaux. La France a choisi de définir de très nombreux indicateurs (plus de 160) car elle a privilégié l'approche la plus multidimensionnelle et la plus interministérielle possible. Parmi ceux-ci, certains complètent l'information relative aux enfants. Les indicateurs retenus par la France appréhendent à la fois des aspects connus tels que la protection sociale et la redistribution, les politiques de l'emploi et du logement, et des aspects moins connus relatifs, par exemple, à la situation de certains groupes sociaux. La plupart de ces indicateurs peuvent être classés en deux grandes catégories : les indicateurs de mise en œuvre des politiques, qui servent notamment à suivre la montée en charge et l'effectivité des politiques, l'effort de la collectivité publique et les indicateurs de résultat qui mesurent, soit globalement l'évolution de phénomènes tels que la pauvreté monétaire, soit des aspects spécifiques relatifs à la santé, au logement, à l'éducation.

En dépit du grand nombre d'indicateurs définis, il semble que peu puissent, en définitive, servir à suivre la pauvreté des enfants. Ceux qui pourraient être utiles concernent les résultats scolaires des enfants, l'insertion des jeunes sur le marché du travail, les conditions de logement des familles (et non des enfants) et l'accès aux loisirs des enfants et leur état de santé.

Les indicateurs des PNAI propres à la France concernant les enfants

Aspects généraux

- Proportion d'enfants vivant dans des ménages pauvres avant et après impôts et prestations sociales (source : enquête Revenus fiscaux, INSEE-DGI, périodicité annuelle).
- Pourcentage d'enfants en institution CHRS, centres maternels et établissements non conventionnés au titre de l'aide sociale (source : enquête établissements sociaux DREES, périodicité quinquennale).

Concernant l'éducation

- Taux de scolarisation précoce des enfants de moins de trois ans (source : Éducation nationale, périodicité annuelle).
- Pourcentage d'élèves ayant au moins un an de retard en 6^{ème} et en 3^{ème} (source : DEP).
- Taux de scolarisation en maternelle à 2 ans en ZEP et en population générale (source : DEP).
- Pourcentage de jeunes éprouvant des difficultés de lecture (mesurées à l'occasion des tests de lecture lors des « Journées d'appel de préparation à la défense ». Source : ministère de l'Éducation nationale).
- Taux d'accès à l'enseignement supérieur des jeunes de 20/21 ans selon leur origine sociale (source : enquête Emploi INSEE, périodicité annuelle).

Concernant le logement

- Surpeuplement du logement : proportion d'individus vivant dans des ménages dont le logement a un nombre de pièces insuffisant pour toutes les personnes qui l'occupent selon le type de ménages (source : EPCV).

Concernant les loisirs

- Nombre de jeunes bénéficiant de Coupons sport (source : ministère de la Jeunesse et des sports).

Concernant la santé

- État de santé pour l'ensemble des enfants et pour les enfants scolarisés en ZEP : surcharge pondérale, trouble de la vision, santé bucco-dentaire, troubles et retards du langage. (Etude de la DREES d'une enquête réalisée en 2000-2001 à partir d'un échantillon de 30 000 élèves examinés à l'occasion d'un bilan de santé réalisé avant leur entrée en primaire, périodicité triennale. Possibilité d'avoir les résultats commune par commune).

2. Les exemples étrangers

La disponibilité d'informations, aisément accessibles et régulièrement publiées, sur la pauvreté en général et celle des enfants en particulier dépend en premier lieu des pratiques d'ouverture plus ou moins grande à l'accès aux informations statistiques. Ceci fait que, même dans certains pays où n'ont pas été explicités des objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté des enfants, on peut disposer d'informations assez abondantes.

Mais les exemples les plus instructifs sont ceux des pays ayant défini une stratégie de lutte contre la pauvreté. En Europe, il s'agit principalement du Royaume-Uni depuis 1997-98, et de l'Irlande depuis 1997 ; pour les autres pays européens, n'existent jusqu'à présent que les objectifs des PNAI. En dehors de l'Europe, il faut citer le Canada qui a défini dès 1989 un objectif de réduction de la pauvreté des enfants et les États-Unis avec les développements autour de la réforme du Welfare pour ce qui concerne les publications statistiques d'origine gouvernementales, mais aussi la très abondante production impulsée par les centres de recherche et les fondations se préoccupant de la pauvreté des enfants.

En Irlande, par exemple²⁹, le gouvernement s'est engagé dans un programme national de lutte contre la pauvreté en 1997 (*National anti-poverty Strategy NAPS*). Ce programme fixe des objectifs à dix ans de réduction de la pauvreté. Le point de rendez-vous intermédiaire en 2002 a été l'occasion de définir des objectifs concernant spécifiquement la pauvreté des enfants et de créer une structure en charge de cette question (voir annexe 2).

Le cas du Royaume-Uni est encore plus instructif. Face au taux de pauvreté des enfants le plus élevé en Europe, le gouvernement de Tony Blair a mis en place une politique dont l'objectif clairement énoncé est l'éradication de la pauvreté à horizon de 20 ans. Afin de suivre les effets de cette politique, des indicateurs ont été construits dans le cadre d'une vaste réflexion.

Il paraît utile de s'appuyer sur les conclusions et les résultats qui ont été dégagés. En particulier, les travaux analysant les avantages et les inconvénients de différents types d'indicateurs (synthétiques ou non, nombreux ou limités à un petit nombre, etc.) peuvent nous permettre d'avancer plus rapidement dans une éventuelle construction de nouveaux indicateurs et dans le choix d'indicateurs existant. L'annexe I décrit l'ensemble de cette démarche britannique.

3. Proposition de stratégie

La troisième partie de ce dossier a mis en évidence qu'une information assez riche pourrait être, dès à présent, mobilisée sans attendre les progrès qui viendront des développements statistiques évoqués dans la quatrième partie.

Ce qui importe le plus est alors de progresser en matière de rassemblement des informations, avec un souci de cohérence, et de mise à disposition régulière de ces informations.

Il nous semble que l'on ne peut rester dans un système où chaque lieu de production statistique élabore et diffuse de manière séparée les données relatives à son champ de compétence. Une instance pilotant l'opération doit être désignée.

²⁹ L'exemple irlandais est développé dans le dossier du CERC déjà cité.

Les différents utilisateurs doivent pouvoir aisément, en un lieu unique, accéder à l'information statistique régulièrement mise à jour.

Il est clair, à nos yeux, qu'il ne s'agit pas que soit créé un nouvel organisme mais que les pouvoirs publics désignent, parmi les institutions existantes, celle qui se verrait confier cette mission et qu'ils lui affectent les moyens nécessaires.

Il peut s'agir d'un organe du Système Statistique Public (SSP), à savoir l'INSEE ou la DREES, ou d'institutions en charge de l'observation de la pauvreté comme l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), ou en charge de l'enfance, le Défenseur des enfants ou l'Observatoire national de l'enfance en danger (ONED). La proximité de l'ONPES du système statistique public, la définition actuelle de ses missions tend à proposer cette institution. Il conviendrait cependant que les moyens de l'accomplir soient rassemblés.

Un groupe de travail animé par cette instance et auquel participeraient les différents services intéressés (producteurs d'information et utilisateurs) affinerait la définition des indicateurs retenus dans les différents champs.

Un effort de reconstitution de séries homogènes sur le passé devrait être engagé, tâche ponctuelle qui pourrait être réalisée pour une sélection des principaux indicateurs dans chaque domaine. Des moyens spécifiques devraient être dégagés pour ce faire (recrutement temporaire³⁰ de statisticiens retravaillant avec chaque producteur de données de base).

Les différents services statistiques et institutions concernés assureraient ensuite le traitement systématique des nouvelles vagues d'enquêtes et gèreraient, sous le pilotage de l'instance, les inévitables changements de sources.

Les données seraient mises en ligne sur un site ad-hoc créé par cette instance ou sur le site d'une des grandes institutions statistiques compétentes : INSEE ou DREES.

³⁰ Le CERC pourrait contribuer au financement de cet investissement spécifique.

Annexe 1

Le dispositif de suivi de l'objectif de réduction de la pauvreté des enfants au Royaume-Uni

Lors de son arrivée au pouvoir, en 1997, le gouvernement de Tony Blair a concrétisé ses engagements électoraux de lutte contre la pauvreté. Au milieu des années quatre-vingt dix, le Royaume-Uni détenait le triste record du taux de pauvreté des enfants le plus élevé d'Europe (17 % contre 10 % en France)³¹. De 1979 à 1997-1998, le nombre d'enfants pauvres est passé de environ 1,4 à 4,4 millions. Le seuil usuellement retenu par les Britanniques pour mesurer la pauvreté était 50 % du revenu moyen, qui correspond approximativement à 60 % du revenu médian à cette époque. Suivant cette définition, le taux de pauvreté des enfants officiellement publié par le gouvernement britannique est d'environ 33 %.

Le gouvernement travailliste engagea alors un plan de lutte contre la pauvreté et précisa ses objectifs en 1999 : éradiquer la pauvreté des enfants à horizon de vingt ans et réduire le taux de pauvreté des enfants de moitié en dix ans, le réduire d'un quart d'ici 2005. Une stratégie globale fut définie. Un programme général de lutte contre la pauvreté, intitulé « Opportunity for all », a été mis en place, dont un volet important concerne la pauvreté des enfants (cf. encadré p. 138 du rapport « Les enfants pauvres en France », Cerc, 2004). L'approche est très globale, comprenant à la fois :

- la lutte contre la pauvreté des parents à travers l'instauration d'un salaire minimum, le renforcement des in-work benefits et des mesures facilitant leur accès à l'emploi (aide à la garde d'enfants par exemple) et la majoration des allocations familiales (child benefits) ;
- des dispositifs visant à réduire les principaux facteurs de risque de reproduction de la pauvreté pour les enfants, notamment les difficultés scolaires et les comportements à risque à l'adolescence, du type grossesses adolescentes.

Sur tous ces aspects, des objectifs furent établis, avec des échéanciers de réalisation. Pour pouvoir mesurer la réalisation de ces objectifs, il fut nécessaire de déterminer des indicateurs de mesure. Le caractère multidimensionnel de la pauvreté demande que le système de suivi repose sur un ensemble d'indicateurs prenant en compte ces multiples dimensions. Devant les difficultés méthodologiques à surmonter, le gouvernement lança une vaste consultation, associant administration et chercheurs spécialistes du sujet. Très rapidement, une batterie d'indicateurs fut mise en place, reflétant cette volonté d'approche globale : indicateurs monétaires, mais aussi aspects du bien-être (emploi, santé, logement, sentiment de sécurité), et désir de cerner les causes de la pauvreté, en particulier au cours de l'enfance. Il s'agit d'agir non seulement sur la pauvreté immédiate, mais aussi sur ses causes à long terme. Un travail fut également engagé pour pouvoir disposer d'indicateurs locaux, de manière à piloter le rattrapage, par les zones défavorisées, des zones plus aisées (Department of Social Security, 1999).

³¹ Source panel communautaire des ménages, vague 3 (1996), calculs DREES.

Ce travail a permis de définir les indicateurs qu'il s'agit de faire évoluer dans le bon sens. Ils touchent de multiples dimensions de la pauvreté des enfants :

1. Pourcentage d'enfants vivant dans des ménages pauvres, suivant trois acceptions :
 - seuil de pauvreté relative (à 40 % , 50 % et 60 % du revenu médian)
 - seuil de pauvreté relative semi-absolue (relative au départ-seuil calculé pour 1998-99, évoluant ensuite avec l'inflation)
 - pauvreté durable
2. Pourcentage d'enfants vivant dans des ménages sans emploi
3. Grossesses adolescentes : taux de grossesses pour les moins de 18 ans, et proportion des mères de moins de 20 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation.
4. Proportion d'enfants de 7 ans dans les programmes « Sure Start » (spécifiques aux zones défavorisées) qui atteignent un certain niveau aux tests appropriés d'anglais et de mathématiques.
5. Proportion d'enfants de 11 ans atteignant un niveau donné dans les tests de numéracie et littéracie.
6. Proportion des 16-18 ans hors système éducatif (apprentissage et formation continue compris).
7. Proportion de jeunes de 19 ans n'ayant pas obtenu de diplôme d'un niveau donné (level 2).
8. Taux d'absentéisme et d'exclusions de l'école.
9. Proportion d'enfants mal logés.
10. Proportion de ménages avec enfants n'ayant pas les moyens de se chauffer (fuel poverty).
11. Proportion d'enfants hospitalisés plus de trois jours pour blessure accidentelle.
12. Dans les zones « Sure Start », proportion d'enfants de faible poids à la naissance, et taux d'hospitalisation des enfants pour blessure sérieuse.
13. Niveau de formation atteint par les enfants pris en charge par les collectivités locales (looked after by local authorities).

A ces 13 indicateurs furent ajoutés par la suite les indicateurs suivants :

- proportion de fumeurs parmi les femmes enceintes et parmi les 11-15 ans,
- mortalité infantile,
- réinscriptions sur les registres de la protection de l'enfance.

Un rapport annuel est publié sur le programme, avec un tableau récapitulatif de l'évolution des indicateurs sur chaque thème³².

Parallèlement, le processus de consultation³³ s'est poursuivi afin de déterminer les indicateurs adéquats pour mesurer, sur le long terme et de façon synthétique, la pauvreté des enfants. Ces indicateurs permettront de savoir si les engagements du Premier ministre britannique sont tenus ou en bonne voie de l'être. En effet, les résultats produits sur les 15 indicateurs précédents ne se prêtent guère à un jugement global, surtout si les indicateurs n'évoluent pas tous dans le même sens, et parce qu'ils ne concernent pas la même réalité.

³² Cf. par exemple le sixième rapport « [opportunity for all](#) » de 2004 publié par le DWP.

³³ Cf. Department of Work and Pensions, [Measuring Child Poverty, a consultation document](#) (2002) et [Measuring Child Poverty consultation: Final Conclusions](#) (2003).

Certains sont représentatifs de situations de pauvreté, d'autres correspondent davantage à des conséquences ou des résultats, ou à des situations pouvant être considérées comme aggravant les risques de connaître la pauvreté plus tard.

S'appuyant sur les expériences étrangères (Irlande, Etats-Unis, Union Européenne), la première phase de consultation aboutit en 2001 à quatre propositions.

A ce stade, quatre options étaient ouvertes :

- un petit nombre d'indicateurs-phares, du type faible revenu, absence d'emploi, niveau de diplôme,
- agréger les indicateurs précédents en un indice permettant de suivre l'évolution d'un seul chiffre,
- utiliser une mesure-phare de « pauvreté consistante » combinant des mesures de bas revenu et de privations matérielles (cf. le cas irlandais),
- avoir une approche à plusieurs niveaux, avec un petit nombre d'indicateurs de bas revenu et de « pauvreté consistante ».

C'est finalement la dernière approche qui a été choisie, en même temps que la continuation du suivi des indicateurs de « Opportunity for all » qui permet de mettre en perspective les indicateurs centraux avec les résultats des politiques sectorielles.

Les indicateurs centraux sont les suivants :

- **pauvreté absolue** – pour mesurer l'évolution des revenus des familles pauvres en termes réels ; il s'agit en fait d'un seuil de pauvreté semi-absolue (cf. supra),
- **pauvreté relative** – pour savoir dans quelle mesure le revenu des familles pauvres évolue au même rythme que celui de l'économie dans son ensemble ; le seuil est fixé à 60 % du revenu médian,
- **une combinaison de deux critères :**
 - **déprivation matérielle** (ou pauvreté en conditions de vie) ;
 - **revenu inférieur au seuil de 70 % du revenu médian.**

Le choix de ce troisième indicateur s'inspire du choix irlandais d'un indicateur de « pauvreté consistante » (consistent poverty) qui combine pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie (National Anti-Poverty Strategy 1997). Il s'agit des ménages qui pâtissent **à la fois** de déprivation matérielle et d'un revenu inférieur à 70 % du revenu médian.

Ces indicateurs respectent les conditions qui avaient été établies lors de la consultation : disponibles dans des délais raisonnables, robustes, crédibles vis-à-vis de l'opinion publique et cohérents dans la durée.

En ce qui concerne le troisième indicateur, ou indicateur de « pauvreté consistante », aucune donnée robuste n'existe actuellement sur sa dimension « déprivation ». Il a donc été décidé d'inclure des questions spécifiques dans le Family Resources Survey. Des travaux ont montré qu'il n'est pas nécessaire de dresser une longue liste de biens et services pour repérer la déprivation matérielle. Des méthodes analytiques ont été utilisées pour identifier les biens et services qui discriminent le mieux les familles pauvres et les familles non pauvres. Ces questions devront cependant être actualisées de temps à autre pour tenir compte de l'évolution des normes de consommation.

Le fait d'y adjoindre une mesure de pauvreté relative au seuil de 70 % permet, d'une part de minimiser le risque que l'absence des biens et services en question ne soit la conséquence d'un choix et non d'un manque de ressources et, d'autre part, le seuil de 70 % permet de « capter » des familles aux niveaux de vie également bas, en particulier dans les zones où le logement est cher.

D'autres indicateurs, comme l'intensité de la pauvreté (poverty gap) ou sa persistance, ont été écartés. L'intensité de la pauvreté est considérée comme ne prenant pas suffisamment en compte la volatilité des revenus (en instantané), et donnant trop de poids à l'extrémité basse de l'échelle, contrairement au taux de pauvreté, auquel on peut faire le même reproche concernant la volatilité, mais qui donne au moins un poids égal à tous les individus. Le taux de pauvreté continuera donc d'être suivi, aux seuils de 40, 50 et 60 % du revenu médian. La persistance de la pauvreté, dont le caractère extrêmement marquant pour la suite des trajectoires n'est pas ignoré, n'est pas retenue. En effet, la pauvreté en conditions de vie (material deprivation) est fortement corrélée à la pauvreté persistante : plus la période de faible revenu s'allonge, plus la déprivation s'intensifie. La pauvreté en conditions de vie peut donc être utilisée comme un indicateur de pauvreté durable, indicateur qui a l'avantage :

- d'être disponible plus rapidement,
- d'être mieux adapté au suivi des effets des dispositifs mis en place, permettant ainsi des délais de réaction des politiques plus rapides,
- d'éviter les phénomènes d'attrition qui biaisent régulièrement les estimations de pauvreté persistante.

Parallèlement, les indicateurs détaillés d'« Opportunity for all » continuent à être suivis et permettront d'apporter un éclairage sectoriel et d'interpréter les résultats globaux, au regard d'indicateurs mesurant cette fois l'activité, le degré de réalisation des programmes.

Annexe II Le cas de l'Irlande

Dès 1997, le gouvernement irlandais a mis en place un programme national de lutte contre la pauvreté (National Anti-Poverty Strategy (NAPS)) dont l'objectif est de réduire à horizon de dix ans le taux de pauvreté « consistante » de 9 %-15 % à 5 %-10 %. La pauvreté consistante est définie comme la situation des personnes qui simultanément

- disposent d'un revenu moyen inférieur à 50 % ou 60 % du revenu moyen des ménages
- et connaissent des privations de biens jugés essentiels (avoir deux paires de chaussures, etc.).

Ce plan prévoyait, dès son origine, la possibilité de révision des objectifs fixés et la fixation d'éventuels nouveaux objectifs, dans cinq domaines : la pauvreté des enfants, la pauvreté des femmes, les personnes âgées, la santé et le logement.

En 2000, le gouvernement a décidé d'inclure dans sa prochaine révision du NAPS des actions de lutte contre la pauvreté des enfants et de se donner un objectif de réduction de cette pauvreté. A cette occasion, le NAPS a précisé la spécificité de la pauvreté des enfants : « Ne pas disposer d'un revenu adéquate n'est qu'un aspect de la pauvreté des enfants. Les enfants pauvres sont moins éduqués, ils sont plus susceptibles de souffrir de maladies, ils sont plus exposés à l'absence de logement, à la délinquance et ont moins d'opportunités dans la vie. La pauvreté dans l'enfance peut sérieusement affecter le devenir de nombreux enfants, conduisant à un cycle de privation qui se reproduit de « génération en génération ».

En vue d'éliminer la pauvreté des enfants, le gouvernement a créé en 2002 l'Office pour l'Inclusion Sociale (OSI) et lui a confié la responsabilité de développer, coordonner et mener le processus du NAPS. La création de cette nouvelle structure répond à la volonté d'attirer l'attention et de renforcer l'impact de la politique concernant les enfants. L'OSI est chargé de publier un rapport annuel rassemblant les travaux qu'il mène en collaboration avec l'Agence de Combat de la Pauvreté, agence gouvernementale elle aussi impliquée dans la lutte contre la pauvreté des enfants. En 2002, l'Agence de Combat de la Pauvreté, dans un rapport intitulé « Présentation sur la Stratégie nationale des enfants » réclamait un accord sur un ensemble d'indicateurs clés mesurant le bien-être des enfants. Des travaux de recherche lui ont permis de proposer des indicateurs regroupés en quatre domaines essentiels pour le bien-être des enfants :

Première catégorie : le bien-être matériel

Pauvreté monétaire des enfants et privation

Chômage au sein des familles

Enfants vivant dans des familles recevant l'aide sociale (« Social welfare »)

Participation des enfants à la force de travail

Deuxième catégorie : santé et survie

Taux de mortalité des enfants avant 5 ans

Suicide des enfants

Décès d'enfants par accidents de piéton ou de bicyclette

Taux de naissances adolescentes

Enfants recourant à l'alcool ou à des drogues

Enfants sur des liste d'attente des hôpitaux

Troisième catégorie : éducation et développement personnel

Fréquentation d'une structure pré-scolaire
 « Littéracie » de l'enfant
 En scolarité à 15 ans
 Absentéisme scolaire, y compris exclusion scolaire
 Enfants handicapés fréquentant un établissement scolaire ordinaire (non spécialisé)
 Implication dans des activités extra-scolaires (clubs, etc.)

Quatrième catégorie : participation, qualité de la vie et inclusion sociale

Amis dans l'environnement local
 Capacité d'influer sur les décisions
 Enfants faisant l'objet d'interventions administratives (placement par exemple)
 Enfants en détention
 Enfants hors de leur domicile

L'OSI a publié son premier rapport annuel en 2003. La dernière des quatre sections a pour objectif d'aider les plus vulnérables regroupés en 6 catégories : les femmes, les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les handicapés, les gens du voyage, les prisonniers et les ex prisonniers.

Parallèlement, l'Irlande s'est engagée en 2000 lors du Conseil européen de Lisbonne « à faire un pas décisif dans l'éradication de la pauvreté » à horizon de 2010. Dans ce cadre, elle a soumis en juin 2001 son premier Plan d'Action National, et en 2003 son second plan pour la période 2003-2005. Ce plan reprend la stratégie de lutte contre la pauvreté du NPAS et inclut également les accords signés avec les partenaires sociaux. Le tableau qui suit permet de comparer les objectifs des deux plans.

Objectif du Plan d'Action National 2001-2003 concernant les enfants	Objectif du NAPS concernant les enfants
Diminuer de moitié la proportion d'élèves ayant de grosses difficultés en littéracie d'ici 2006	Réduire à moins de 2 % à horizon de 2007 le nombre d'enfants concernés par la pauvreté consistante et si possible éradiquer totalement cette forme de pauvreté
Réduire le nombre d'adolescents quittant prématurément le système scolaire, de manière à ce que le pourcentage de ceux qui achèvent le second cycle atteigne 85 % en 2003 et 90 % en 2006	Augmenter d'un tiers la participation des étudiants handicapés de manière à atteindre 1,35 % en 2003 et 1,8 % en 2006
Réduire de 10 % d'ici 2007 l'écart en ce qui concerne le faible poids à la naissance entre les enfants de la catégorie socio-économique la plus basse et la plus haute	

Dans son Plan d'Action National 2003-2005, l'Irlande s'est fixé des priorités pour ces trois années. L'une d'elles est le commencement d'un panel portant sur les enfants : le National Longitudinal Study on Children.

Annexe III
Les enquêtes et les variables disponibles

Dans cette annexe, sont présentées, à titre d'information, une liste d'enquêtes et de données disponibles au niveau national permettant d'illustrer les diverses approches possibles de la pauvreté des enfants. Il ne s'agit pas d'un recensement exhaustif ; la liste a été établie principalement à partir des différentes études utilisées dans les travaux réalisés pour les colloques et le rapport du CERC.

1 - La situation financière des ménages

<p><i>Enquêtes disponibles</i> Les enquête revenus fiscaux ERF (annuelles depuis 1996) Les enquêtes Budget de famille (quinquennales approximativement) Les enquêtes permanentes sur les conditions de vie EPCV (3 enquêtes par an depuis 1996) Panel européen des ménages (PCM ou EHCP), dispositif qui sera remplacé par SILC et sa version française l'enquête panel sur les ressources et les conditions de vie (ERCV-PRCV)</p>	
<i>Informations disponibles</i>	<i>Sources</i>
Niveau de vie	Les sources mentionnées comportent toutes cette information. La préférence pour les résultats nationaux doit être donnée à l'ERF
<i>Pauvreté subjective</i> : « Actuellement pour le ménage (enquête PCV) / pour votre budget (enquête Budget des familles), diriez-vous financièrement que : Vous êtes à l'aise/Ca va/C'est juste mais il faut faire attention/Vous y arrivez difficilement/Vous ne pouvez pas y arriver sans faire de dettes »	Enquête EPCV et enquête Budget de famille
« Quelle proposition correspond le mieux à votre situation financière ? Vous mettez de l'argent de côté/Vos revenus et vos dépenses s'équilibrent/Vous puisez dans vos économies ou bien vous vous endettez »	Enquête Budget de famille
« Si vos ressources augmentaient un peu, que feriez-vous en priorité avec cet argent supplémentaire ? Dépenser plus pour votre alimentation/Dépenser plus pour votre habitation/Dépenser plus pour vos loisirs ou vos vacances/Dépenser plus pour d'autres dépenses/Remboursez vos crédits ou vos dettes/Epargner »	Enquête Budget de famille
Impossibilité de payer au cours des 12 derniers mois, à cause de problèmes d'argent, des versements d'impôts	Enquêtes ERCV-PRCV
Impossibilité de payer au cours des 12 derniers mois, à cause de problèmes d'argent, des traites d'achats à crédit ou de tout autre prêt	Enquêtes ERCV-PRCV

2 - Le logement

Enquêtes disponibles

L'enquête Logement (réalisée environ tous les 4 ans depuis 1955, 5 ans entre les 2 dernières enquêtes)
 Enquête EPCV
 Enquêtes ERCV-PRCV

<i>Informations disponibles</i>	<i>Sources</i>
Taille du logement	
Statut d'occupation du logement	Enquête Logement
Surface totale du logement	Enquête Logement et enquêtes ERCV-PRCV
Surface moyenne par personne	Enquête Logement
Nombre total de pièces dont dispose le ménage	Enquête Logement, enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Nombre de chambres dans le logement	Enquête Logement
Niveau d'équipement du logement	
Disposition d'une douche ou d'une baignoire (salle de bains ou salle d'eau dans l'enquête PCV)	Enquête Logement, enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Disposition d'un WC intérieur	Enquête Logement, enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Disposition de l'eau courante (froide/chaude)	Enquête Logement, enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Disposition d'un système de chauffage central ou électrique chaudière individuelle, collective, chauffage urbain, mixte, etc.	Enquête Logement Enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Logement raccordé au réseau public de tout à l'égout	Enquête Logement
Problèmes liés au logement	
Problème de toit percé, d'humidité, de moisissures sur les montants de fenêtres ou sur les sols	Enquêtes ERCV-PRCV
Logement trop humide	Enquêtes EPCV
Signes d'humidité sur les murs du logement	Enquête Logement
Infiltrations, inondations dans le logement	Enquête Logement
Fissures ou trous dans le sol, dans lesquels on pourrait trébucher	Enquête Logement
Logement trop difficile ou trop coûteux à chauffer	Enquête PCV
Fréquence des bruits entendus le jour et la nuit dans le logement	Enquête Logement
Origines de ces bruits	
Appréciation de l'insonorisation du logement	Enquête Logement
Logement trop bruyant	Enquête PCV
Problèmes liés l'environnement	
Pour les immeubles collectifs : dégradation des parties communes de l'immeuble. Type de dégradations	Enquête Logement
Sécurité du quartier : vols, agressions physiques ayant eu lieu dans le quartier	Enquête Logement
Problème de délinquance, violence ou vandalisme dans l'environnement proche du logement	Enquêtes ERCV-PRCV
Problème d'environnement extérieur (trafic routier, industries) ou de voisins bruyants	Enquêtes ERCV-PRCV
Opinion sur le logement et le quartier : <ul style="list-style-type: none"> • Relation avec le voisinage immédiat • Relation avec les habitants du quartier • Entretien des parties communes • La sécurité du quartier • L'accessibilité par les transports en commun • La présence et la qualité des espaces verts L'entretien des rues, de la voirie, des espaces publics	Enquête Logement
Appréciation sur le quartier (la personne s'y plaît-elle ? Classement du quartier)	Enquête Logement

Situation financière du ménage par rapport au logement	
Le ménage n'a pas les moyens financiers de maintenir le logement à bonne température	Enquêtes ERCV-PRCV
Pour les locataires, difficultés de paiement du loyer ou des charges au cours des 24 derniers mois	Enquête Logement
Retard de paiement d'au moins 2 mois pour les locataires	Enquête Logement
Situation d'impayé du loyer pour les locataires	Enquête Logement
Impossibilité de payer au cours des 12 derniers mois, à cause de problèmes d'argent, des factures d'électricité, de gaz, d'eau ou de téléphone.	Enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Perception d'une allocation logement ou de l'aide personnalisée au logement au sein du ménage	Enquête Logement
Appréciation de la lourdeur de l'ensemble des frais liés à la résidence principale (charge financière lourde, assez lourde, supportable)	Enquêtes ERCV-PRCV
Aide financière reçue de la part de personnes n'appartenant pas au ménage (oui, tout ou partie du montant du loyer / oui, une pension alimentaire / oui une autre aide financière régulière / non aucune aide financière régulière)	Enquêtes ERCV-PRCV
Opinion du ménage sur son logement	
Opinion sur les conditions actuelles de logement	Enquête Logement
Souhait de changement de logement	Enquête Logement
Obligation éventuelle de changement de logement. Raisons de ce changement contraint	Enquête Logement
Logement trop petit	Enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Logement trop difficile ou trop coûteux à bien chauffer	Enquêtes ERCV-PRCV
La personne interrogée a-t-elle les moyens financiers lui permettant d'avoir un logement qui lui convienne ?	Enquête Logement
Le ménage a-t-il souffert du froid pendant au moins 24 h au cours de l'hiver ? Si oui, pour quelles raisons ?	Enquête Logement

3 - Le contexte matériel ménages

Enquêtes disponibles

L'enquête EPCV

L'enquête ERCV-PRCV

<i>Informations disponibles</i>	<i>Sources</i>
Disposition d'un certain nombre de biens : réfrigérateur, machine à laver le linge, lave-vaisselle, four à micro-ondes, TV couleur, un ou plusieurs téléphones, magnétoscope ou lecteur de DVD, voiture personnelle, ordinateur (enquêtes ERCV-PRCV), accès à Internet pour usage privé (enquêtes ERCV-PRCV) Si le ménage n'en dispose pas, est-ce par manque de moyens financiers ? (enquêtes ERCV-PRCV)	Enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Le ménage n'a pas les moyens financiers de manger de la viande, du poulet ou du poisson tous les 2 jours	Enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Le ménage n'a pas les moyens financiers d'acheter des vêtements neufs	Enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Le ménage n'a pas les moyens financiers de posséder 2 paires de bonnes chaussures	Enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Le ménage n'a pas les moyens financiers de remplacer les meubles hors d'usage	Enquêtes ERCV-PRCV
Le ménage n'a pas les moyens d'offrir des cadeaux	Enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Le ménage n'a pas les moyens de faire face à des dépenses non prévues	Enquêtes ERCV-PRCV

4 - Les modes de garde des enfants

Enquêtes disponibles

Enquête Modes de garde (réalisée en 2002)
Enquêtes ERCV-PRCV

<i>Informations disponibles</i>	<i>Sources</i>
- Modalités de garde des jeunes enfants (moins de 3 ans) (aide informelle, crèche, assistante maternelle agréée, garde à domicile, divers)	Enquête Modes de garde
- Modalités de prise en charge des enfants scolarisés (formel/informel ; le mercredi, semaine hors mercredi)	Enquête Modes de garde
- Modes d'accueil utilisés pendant les vacances	Enquête Modes de garde
- Raisons du choix du mode d'accueil	Enquête Modes de garde
- Degré de satisfaction quant à l'organisation adoptée pour le ou les enfants	Enquête Modes de garde
Pendant une semaine type, votre enfant est-il (elle) gardé(e) au sein d'une crèche, d'une halte garderie, ou par une assistante maternelle ou nourrice recrutée par l'intermédiaire de services publics, ou par une nourrice ou une jeune fille au pair recrutées sans l'intermédiaire de services publics, ou par d'autres membres du ménage que vous ou votre conjoint, ou des personnes extérieures au ménage : grands-parents, amis, voisins ou relations ?	Enquêtes ERCV-PRCV

5 - Le capital social des parents et des enfants

Enquêtes disponibles

Le panel de jeunes entrés en 6^{ème} en 1995
L'enquête EPCV
L'enquête ERCV-PRCV
L'enquête Budget de famille

<i>Informations disponibles</i>	<i>Sources</i>
Pratiques des parents	
- Lecture de journaux, écoute de la radio, lecture de livres, cinéma, théâtre, télévision, expositions	Enquête EPCV
- Fréquence des rencontres des parents avec des membres de leur famille, des amis et des voisins	Enquête EPCV
Dépenses totales du ménage pour les vacances (tous types) d'été et d'hiver (par tranches)	Enquête EPCV (enquête Vacances réalisée tous les 5 ans. Première enquête : octobre 1999. Deuxième : 2004).
Le ménage n'a pas les moyens de partir en vacances	Enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
« Y a-t-il eu au cours des 6 derniers mois des séjours pour enfants ou adolescents ? »	Enquête Budget de famille
Le ménage n'a pas les moyens de recevoir des amis ou parents	Enquêtes EPCV et ERCV-PRCV
Pratiques des enfants	
Activités extra scolaires : inscription à : - Une association sportive du collège - Un autre club sportif - Une bibliothèque - Un club d'activité de l'établissement scolaire - Un club informatique - Un conservatoire de musique ou une école de danse - Un mouvement de jeunesse - Une maison des jeunes	Panel de jeunes entrés en 6 ^{ème} en 1995

6 - Les résultats scolaires des enfants

Enquêtes disponibles

Les systèmes d'information du MENESR-DEP (données individuelles exhaustives)
 Les échantillons suivis d'élèves (panels), DEP et le panel démographique INSEE-DEP
 L'enquête Education et famille, complémentaire EPCV, INSEE
 Les enquêtes Emploi et Revenus fiscaux, INSEE
 Les enquêtes Génération, CEREQ

<i>Types d'information disponibles</i>	Source
- <u>niveaux de compétence</u>	DEP, évaluations nationales et internationales, évaluations bilans
- <u>déroulement de la scolarité</u> : Retards, redoublements, orientations..	DEP, enquêtes exhaustives (système d'information « Scolarité » pour le secondaire) et panels d'élèves
- <u>investissement des familles</u> , rapports à l'école, attentes, opinions sur le système scolaire.	Enquêtes complémentaires auprès des familles des élèves des panels, l'enquête Education et famille, complémentaire EPCV, INSEE
- <u>sortie du système scolaire</u> : âge, niveau de sortie, diplôme, qualification	DEP, système d'information « Scolarité » et panels d'élèves
- <u>insertion professionnelle</u> (emploi/chômage) Motif d'interruption des études en 1998 Parcours (mois par mois) entre la fin d'étude en 1998 et juin 2001 (date de l'enquête) (emploi / non emploi / reprise d'études) Appréciation de la situation actuelle et perception de l'avenir professionnel	INSEE Enquête Emploi, panel démographique INSEE-DEP CEREQ Enquêtes Génération

7 - La santé des enfants

Enquêtes disponibles

L'enquête Santé et Protection Sociale (ESP) du CREDES-IRDES (réalisée tous les 2 ans)
 Les bilans de santé scolaire

<i>Informations disponibles</i>	Sources
- Atteintes de l'intégrité dentaire = caries traitées	Enquête Santé et Protection Sociale
- Asthme	Enquête Santé et Protection Sociale
- Surpoids (en fonction de l'âge de l'enfant)	Enquête Santé et Protection Sociale
- Dépense annuelle par enfant (en fonction de son âge) pour les soins ambulatoires	Enquête Santé et Protection Sociale
- Appréciation des parents sur l'état de santé de leur enfant (note allant de 0 à 10).	Enquête Santé et Protection Sociale
- Taux annuel de recours à un spécialiste (par spécialité : ophtalmologue, pédiatre, radiologue, dermatologue, ORL)	Enquête Santé et Protection Sociale
- Dépense annuelle par enfant pour les soins spécialistes	Enquête Santé et Protection Sociale
- Taux annuel de recours aux soins de dentistes (en fonction de l'âge de l'enfant)	Enquête Santé et Protection Sociale
- Dépense annuelle par enfant pour des soins de dentistes	Enquête Santé et Protection Sociale
- Dépense annuelle de médicaments par enfant	Enquête Santé et Protection Sociale
- Indice de masse corporelle (permet de repérer la surcharge pondérale et l'obésité à partir du poids et de la taille de l'enfant)	Bilans de santé scolaire
- Asthme diagnostique	Bilans de santé scolaire
- Symptômes asthmatiques (signes évocateurs d'asthme)	Bilans de santé scolaire