

Réduction de la pauvreté des enfants : comparaisons internationales

Michael Förster
Dominic Richardson

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).
Division des politiques sociales.

Mots clés : Pauvreté – Enfance – Comparaisons internationales.

Afin de comparer la pauvreté entre les pays, il convient de tenir compte de deux principales considérations. La première est que la comparaison de la pauvreté conduit à cibler des populations différentes. Le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) paru en 2008, *Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, inclut les taux de pauvreté monétaire des retraités, des enfants, des ménages actifs, des familles monoparentales, des familles nombreuses, des ménages à deux actifs et des ménages sans actifs. Les risques de pauvreté pour ces populations peuvent être comparés aux seuils de revenu d'une population standard ou peuvent être relativement rapportés à leur population de référence. En outre, les politiques pour diminuer la pauvreté entre ces groupes varient très largement. Le rapport de l'OCDE a mis en évidence une tendance des risques de pauvreté plus élevés pour les populations les plus âgées et les plus jeunes dans les deux dernières décennies. Cet article s'intéresse plus spécifiquement à la pauvreté des enfants. L'analyse couvre ici spécifiquement la population âgée de 0 à 17 ans inclus, et compare des catégories d'enfants par rapport à l'ensemble des enfants (sans les ménages avec enfants) qui vivent en dessous du seuil de pauvreté. Le seuil du revenu est de 50 % ici du niveau de vie moyen (1).

La seconde considération importante est qu'il existe plus d'une voie pour illustrer la pauvreté des ménages dans les pays de l'OCDE. Pauvreté monétaire, pauvreté matérielle ou privation et pauvreté subjective ont été utilisées dans les dernières années (OCDE, 2008, 2009 et 2011 ; également Bradshaw

et al., 2006 ; Förster, 2010, UNICEF 2005 et 2007).

La pauvreté se réfère au manque ou pénurie d'une ressource, et peut aussi renvoyer aux ménages ayant de faibles revenus, subissant des privations matérielles et/ou tout ou moins percevant ces manques. Ces différentes mesures ne sont pas toujours rapprochées, particulièrement dans les comparaisons entre pays pour diverses raisons dont le choix entre des prestations en espèces ou des services offerts par l'État-providence, ou encore ce qui pourrait être des nécessités perçues culturellement (ou des besoins perçus en remplacement de ces nécessités) et le point de comparaison utilisé par les personnes reflétant leurs perceptions subjectives de la pauvreté. Cet article est centré sur la pauvreté monétaire ; aussi, un certain nombre de précautions doivent être appliquées à l'interprétation des mesures de la pauvreté. L'approche par les revenus a des limites dont la sélection des méthodes d'équivalence (laquelle peut varier selon l'âge), les variations du pouvoir d'achat, l'hypothèse selon laquelle l'argent est dépensé pour couvrir les besoins du ménage (et donc, particulièrement dans le cas des enfants, que les ménages avec des revenus suffisants dépendent ce revenu dans le meilleur intérêt de l'enfant), et la définition du revenu disponible (sans le remboursement des dettes).

Objectifs et instruments des politiques de réduction de la pauvreté

Dans les dernières années, un grand nombre de pays de l'OCDE se sont explicitement fixé des objectifs de réduction de la pauvreté. L'Australie,

Les opinions exprimées dans cet article engagent uniquement leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou de ses pays membres. Les erreurs potentielles sont de la seule responsabilité des auteurs.

La traduction de l'anglais a été réalisée par Sandrine Dauphin, rédactrice en chef de *Politiques sociales et familiales*.

(1) Les revenus des ménages sont attribués à chaque membre du ménage, quelle que soit la personne qui les perçoit. Le revenu attribué à chaque personne est « ajusté » pour tenir compte de la taille du ménage sur la base d'une élasticité d'équivalence commune mais arbitraire (la racine carrée de la taille du ménage) qui ne fait pas de distinction entre adultes en enfants et implique que les besoins économiques d'un ménage augmentent moins qu'à proportion de sa taille.

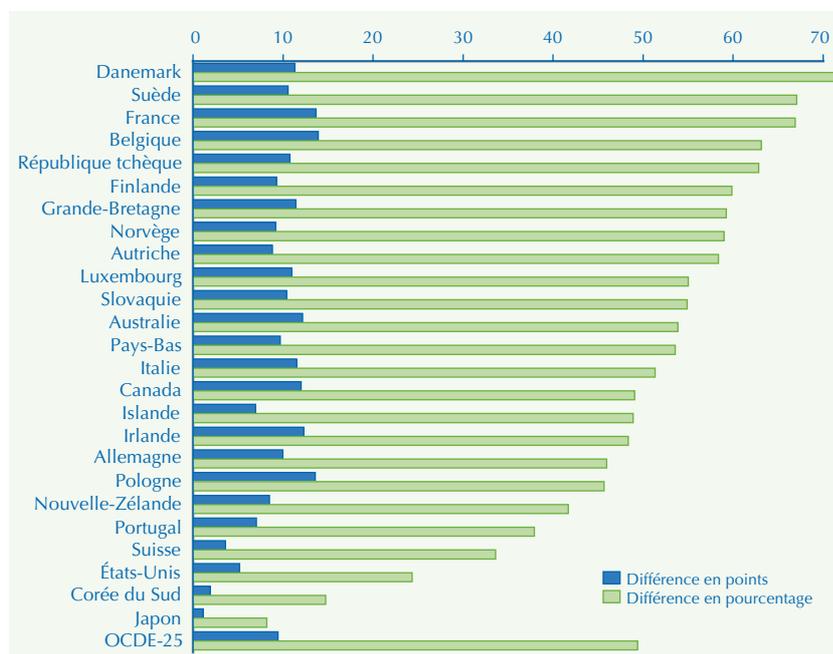
le Canada, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni se sont ainsi donné des objectifs pour réduire ou éradiquer les formes de pauvreté (Whiteford et Adema, 2007) et, pour ce dernier, en 2020, celle des enfants en s'appuyant sur la loi de 2010 sur la pauvreté des enfants. Le gouvernement français a récemment édicté un ensemble d'objectifs de lutte contre la pauvreté, à savoir réduire la pauvreté monétaire d'un tiers d'ici cinq ans, basé sur le seuil de pauvreté monétaire de 2008 ancré au fil du temps (ONPES, 2011). Au niveau de l'Union européenne (UE), les indicateurs de Laeken adoptés par le Conseil européen en 2001 (2) portent sur la pauvreté des ménages et des enfants. Le nouvel engagement à l'échelle européenne est d'atteindre l'objectif de réduction de vingt millions le nombre d'Européens vivant dans la pauvreté monétaire, la pauvreté des conditions de vie et les ménages sans emploi d'ici 2018 (Conseil de l'Union européenne, 2010). Au niveau des pays, les objectifs portent principalement sur des interventions de type prestations en espèces, allègements fiscaux sur le revenu imposable (ou allègements fiscaux non récupérables pour ceux dont les revenus sont en dessous de certains niveaux), également les services aux enfants (incluant santé, services sociaux, garde d'enfants et éducation). Mais qu'est-ce qui marche ?

Le graphique 1 donne les taux de pauvreté avant et après avoir tenu compte des prestations et des prélèvements fiscaux dans vingt-cinq pays de l'OCDE pour la population active. En moyenne, dans les pays, les taux de pauvreté ont été réduits de moitié par l'effet combiné des interventions gouvernementales. On constate toutefois une grande diversité : l'effet de réduction de la pauvreté varie d'environ un dixième au Japon et en Corée du Sud aux deux tiers dans certains pays nordiques et en France. En outre,

cette réduction globale ne dit rien sur qui est le principal bénéficiaire.

L'effet des systèmes de prestations et de prélèvements fiscaux sur la réduction de la pauvreté est considérable. Comment cela évolue-t-il dans le temps ? Le graphique 2 (p. 65) montre que, au sein de l'OCDE, entre 1985 et 2005, le taux de pauvreté avant prestations et prélèvements fiscaux n'a cessé de progresser, et le taux de pauvreté après prestations et prélèvements fiscaux a également augmenté, mais à un rythme plus lent. Ainsi, l'État social a dû particulièrement œuvrer au cours de ces années pour réduire l'impact du marché sur les taux finaux de pauvreté, mais, en fin de compte, n'est pas parvenu à pleinement compenser les augmentations de pauvreté basées sur les revenus d'activité avant prestations et prélèvements fiscaux. La tendance la plus significative est observée en Allemagne où les prestations et les prélèvements fiscaux ont fait baisser de près de la moitié la pauvreté issue des revenus d'activité. En raison de l'augmentation importante de la pauvreté issue des revenus d'activité, les taux de pauvreté basés sur le revenu net disponible ont fortement augmenté au cours des dernières décennies,

Graphique 1 – Taux de pauvreté avant et après prestations et prélèvements fiscaux (transferts nets), population active des pays de l'OCDE (en %)



Source : OCDE, 2008, **Croissance et inégalités – distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE**, calculs effectués à partir de la base de données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la distribution des revenus.

Le taux de pauvreté est défini en pourcentage des personnes vivant dans les ménages moins la moitié de l'équivalent du revenu médian disponible national.

(2) Lors de sa réunion de Laeken en décembre 2001, le Conseil européen a avalisé une première série de dix-huit indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale. Les indicateurs européens de l'inclusion sociale (ce qui caractérise les rapports des individus aux systèmes sociaux) comportent un noyau dur fondé sur une approche relative de la pauvreté, en termes monétaires, complété par une large palette destinée à rendre compte de toutes les dimensions du phénomène de pauvreté en Europe. Les indicateurs de résultat, plutôt que de moyens, ont été privilégiés.

Graphique 2 – Taux de pauvreté monétaire avant et après prestations et prélèvements fiscaux (OCDE, France, Allemagne et États-Unis)
Évolution depuis 1985



Source : OCDE, 2008, *Croissance et inégalités – distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, calculs effectués à partir de la base de données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la distribution des revenus.

US : États-Unis ; FR : France ; GE : Allemagne.

Le taux de pauvreté est défini par le pourcentage de personnes au sein des ménages vivant en dessous de la moitié de l'équivalent du revenu national médian net disponible.

La ligne à 45° indique une situation où la réduction est de 0%. Plus on se situe en dessous de cette ligne et plus l'impact des prestations et prélèvements fiscaux sur l'évolution de la pauvreté est fort.

passant de 6 % à 9 % entre 1985 et 2008. Au cours des dernières années, jusqu'en 2008, la pauvreté issue des revenus d'activité a cessé d'augmenter. Aux États-Unis, le système social semble avoir, de manière récente, un peu plus d'effet sur la relative stabilité du taux de pauvreté issu des revenus d'activité. L'effet sur la réduction de la pauvreté a ainsi augmenté mais demeure, à 25 %, encore largement inférieur aux autres pays. En France, les prestations nettes conduisent à une réduction de la pauvreté sur la population active – plus élevée que dans les autres pays – qui est de l'ordre de 66 %. Les taux de pauvreté issus des revenus d'activité et ceux du revenu disponible ont à la fois légèrement chuté entre 1995 et 2008 dans ce pays.

Les changements de configuration des risques de pauvreté dans la population

L'expansion du taux de pauvreté dans la population de l'OCDE, selon les groupes d'âge, du milieu des années 1980 au milieu des années 2000 est observée dans le graphique 3. Pour chaque période, les groupes les moins susceptibles de connaître une expérience de pauvreté sont ceux âgés de 41 ans à 50 ans, ce qui reflète sans doute moins la capacité d'avoir un revenu à cet

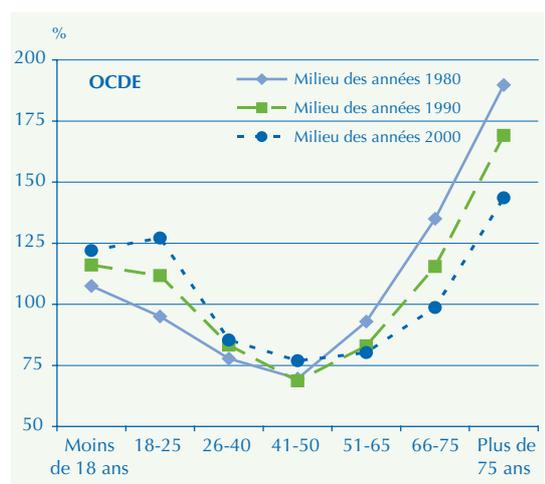
âge que le fait d'être au sommet de sa carrière, et donc de son salaire. Les populations pouvant connaître une expérience de pauvreté se situent parmi les personnes les plus âgées (plus de 65 ans), les plus jeunes (enfants de moins de 18 ans), et en particulier les jeunes âgés de 18 ans à 25 ans.

Le graphique 4, p. 66 présente plus précisément les mêmes évolutions de la pauvreté selon l'âge pour la France et l'Allemagne. Dans le cas de la France, on constate un changement entre un risque large de pauvreté selon l'âge au milieu des années 1980 (à l'exception de ceux âgés de 26 ans à 50 ans) au profit d'une courbe en « U » au milieu des années 2000, montrant le moindre risque de

pauvreté pour la population active et des risques élevés pour les jeunes enfants, les jeunes

Graphique 3 – Risque de pauvreté relative selon l'âge, du milieu des années 1980 au milieu des années 2000, moyenne OCDE

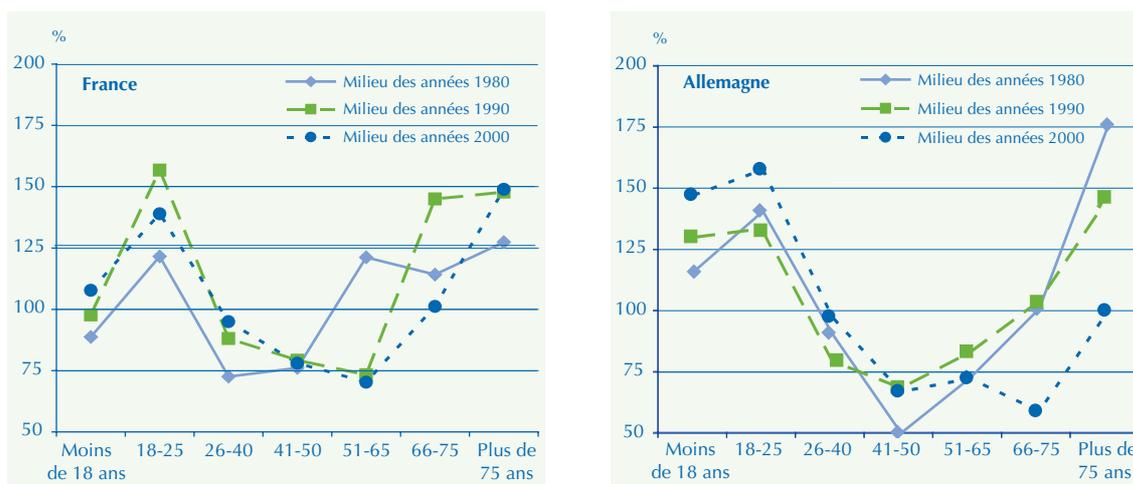
Taux de pauvreté total = 100



Source : OCDE, 2008, *Croissance et inégalités – distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, calculs effectués à partir de la base de données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la distribution des revenus.

Le taux de pauvreté relative est le taux de pauvreté selon l'âge divisé par le taux de pauvreté de l'ensemble de la population fois 100. Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population.

Graphique 4 – Risque de pauvreté relative selon l'âge, du milieu des années 1980 au milieu des années 2000 en France et en Allemagne (en %)
(Taux de pauvreté total = 100)



Source : OCDE, 2008, *Croissance et inégalités – distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, calculs effectués à partir de la base de données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la distribution des revenus. Le taux de pauvreté relative est le taux de pauvreté selon l'âge divisé par le taux de pauvreté de l'ensemble de la population fois 100. Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population.

les jeunes et les personnes très âgées (75 ans et plus). Les résultats de l'Allemagne sont plus proches de ceux de l'expérience OCDE, avec un facteur de protection distinct pour les âges en activité selon la période, et des risques pour les groupes les plus âgés qui diminuent depuis les années 1980 tandis que les risques pour les jeunes sont grandissant depuis 1985 (3). L'exemple français illustre bien le fait que les revenus ne se sont pas améliorés pour toutes les personnes âgées au sein de l'OCDE ; toutefois, la tendance générale est clairement un déplacement des risques de pauvreté des plus âgés vers les enfants et les jeunes à l'échelle de l'OCDE. C'est pourquoi l'article est centré sur la pauvreté des enfants afin d'évaluer les méthodes de réduction de la pauvreté pour ce groupe à haut risque.

La pauvreté des enfants au sein de l'OCDE

Aujourd'hui, dans les pays de l'OCDE, un enfant sur huit vit dans la pauvreté (graphique 5). Cette moyenne recouvre un large éventail de taux de pauvreté, depuis les plus faibles avec un enfant sur vingt qui est pauvre en Finlande et au Danemark à plus de un sur quatre au Mexique ou en Israël. En France, 9 % des enfants vivent dans des ménages disposant de moins de 50 % de l'équivalent du revenu national médian des ménages. La moyenne OCDE du taux de pauvreté monétaire des enfants augmente. Depuis le milieu des années 1980, la pauvreté des enfants a augmenté d'environ 11 % pour approcher les 13 %. Les projections basées

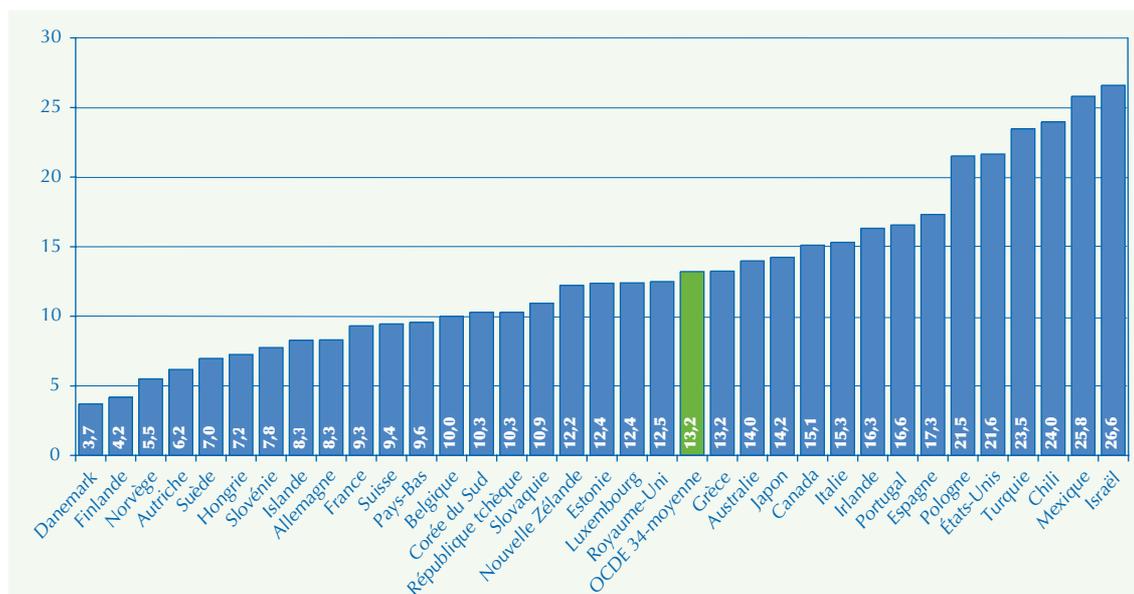
basées sur les familles au chômage avec enfants pour 2010 prédisent une continuation de cette montée. Dans les pays avec des taux de pauvreté traditionnellement élevé, les meilleures baisses dans la pauvreté ont été constatées avant 2005 (OCDE, 2011) ; ainsi, dans le graphique 6 l'inflexion vers la hausse est très nette pour les États-Unis. Dans les pays avec des taux de pauvreté bas par rapport à la moyenne, de petites inflexions vers le haut peuvent être observées (France et Danemark).

Le Royaume-Uni est un pays parmi quelques autres de l'OCDE (l'Australie et l'Espagne en sont d'autres exemples, voir OCDE, 2011) où les taux de pauvreté des enfants ont fluctué de quelques degrés au cours de cette période. La montée des taux de pauvreté au Royaume-Uni (autour de 1990) puis la chute (après 1995) peut surtout s'expliquer par la crise financière qui a frappé le pays en 1991 et en 1995 (Reinhart et Rogoff, 2008), suivie par la stratégie anti-pauvreté du gouvernement de Tony Blair depuis 1997, et la conduite de politiques telles que le *Working Tax Credits* (crédit d'impôt sur le travail) et des augmentations substantielles dans les dépenses publiques envers les familles.

Alors que les taux de pauvreté monétaire ont augmenté en moyenne, il en est allé de même pour les revenus moyens des familles avec enfants. Au sein de l'OCDE, le revenu moyen des familles a augmenté de plus de 20 %. Durant cette période, le pays ayant réduit le plus significativement la pauvreté monétaire est le Royaume-Uni ; le revenu des familles britanniques a fortement progressé

(3) Pour davantage de pays, voir OCDE, 2008.

Graphique 5 – Taux de pauvreté des enfants (0-17 ans) dans les pays de l'OCDE, 2008 ou année approchante (*)

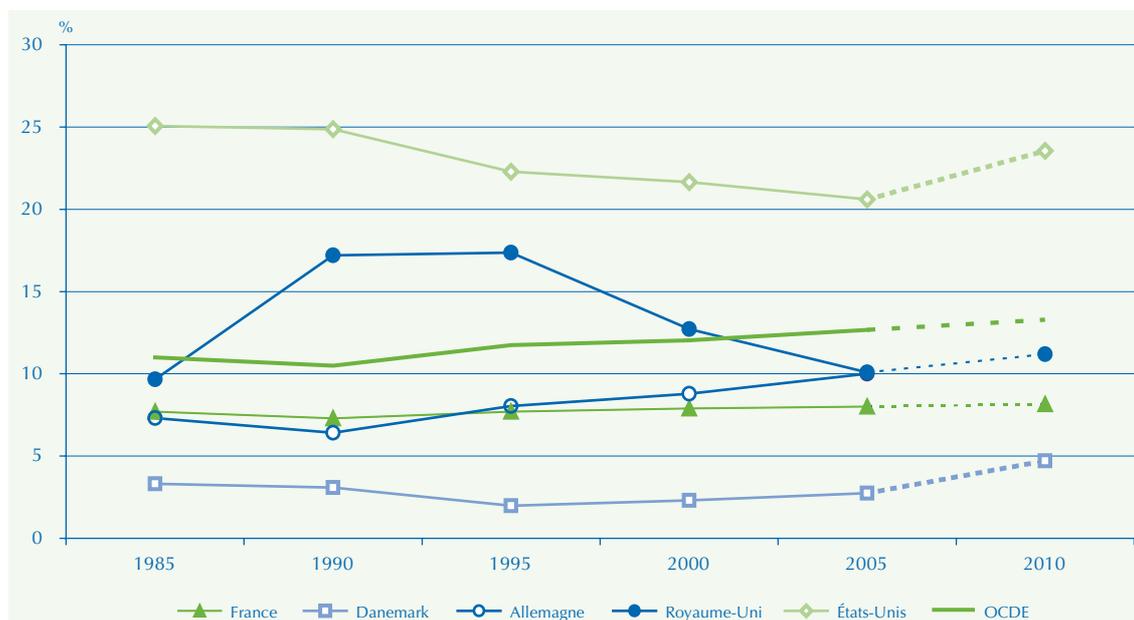


Source : OCDE, 2008, *Croissance et inégalités – distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, calculs effectués à partir de la base de données de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la distribution des revenus.

Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population.

(*) 2007 pour l'Australie, le Canada, le Danemark et la Hongrie ; 2006 pour le Chili, l'Estonie, le Japon et la Sloveie ; 2005 pour l'Irlande et la Suisse ; 2004 pour l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, la Finlande, la Grèce, l'Islande, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie et l'Espagne. 2008 pour les pays restants.

Graphique 6 – Évolution des taux de pauvreté des enfants dans les pays de l'OCDE en 1985-2005 et projections à 2010



Source : OCDE, 2011, *Doing better for families*, Paris, OECD Publishing.

Les données pour 2010 sont des estimations brutes basées sur les taux de pauvreté les plus récents et sur les projections de chômage pour cinq types de familles différentes en 2010.

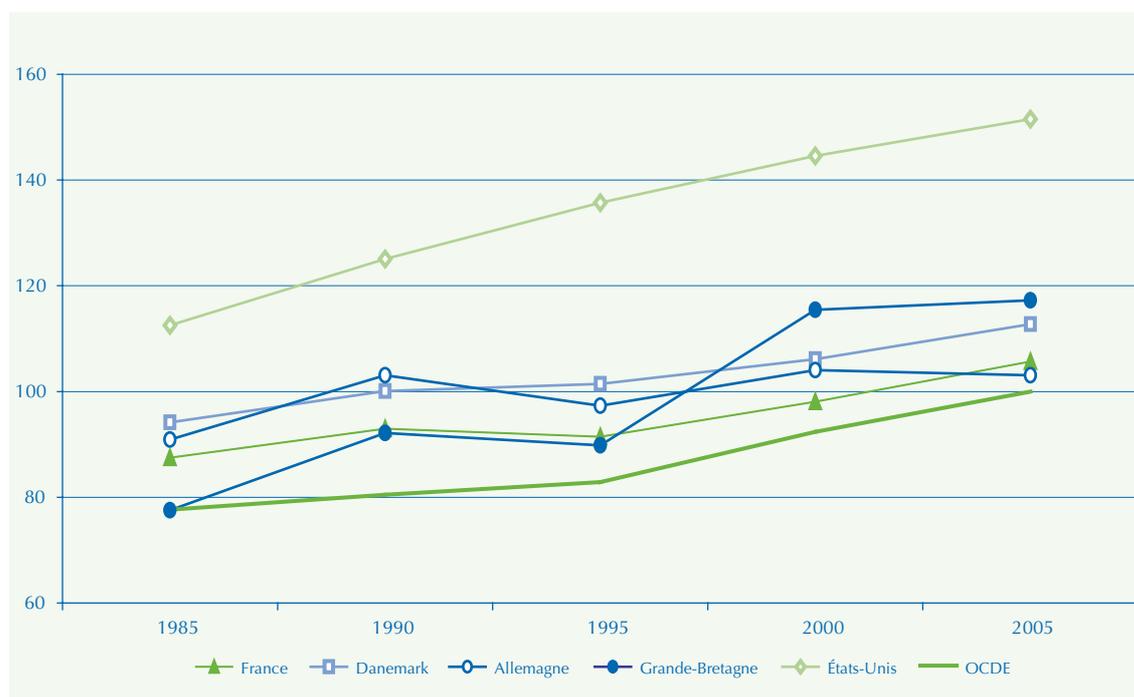
jusqu'à atteindre le troisième meilleur taux de l'OCDE (graphique 7, p. 68). En outre, on observe que, en moyenne, au sein des pays de l'OCDE, les familles avec enfants deviennent plus riches, mais, comparé au revenu médian, la distribution des bas revenus s'étend de plus en plus. La question est donc la suivante : existe-t-il un lien entre l'augmentation du revenu moyen des familles et l'aug-

mentation des risques de pauvreté ? Le graphique 8 (p. 68) montre qu'au sein de l'OCDE, entre 1995 et 2005, le lien entre l'évolution des revenus moyens et des taux de pauvreté n'est pas uniforme.

Seuls deux pays présentent une augmentation du revenu des familles au-dessus de la moyenne et une chute des taux de pauvreté (Royaume-Uni et

Graphique 7 – Évolution du revenu moyen des ménages avec enfants (données standardisées) 1985-2005

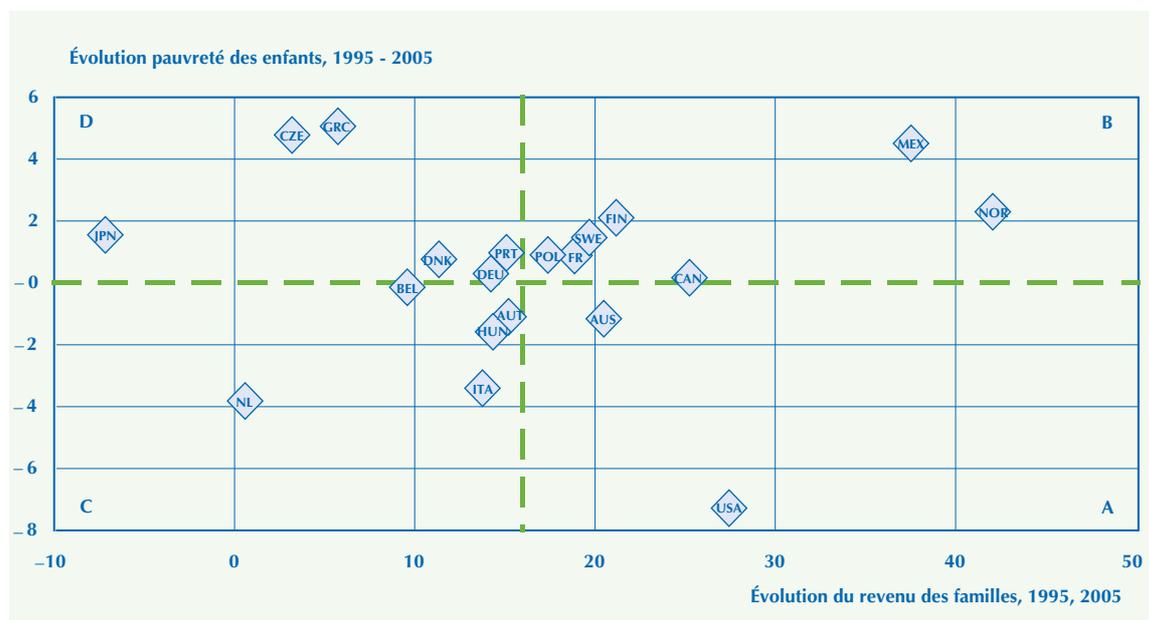
Base : revenu moyen OCDE en 2005 = 100



Source : OCDE 2008 et 2010, base de données distribution des revenus.

L'équivalent du revenu ménage médian pour les ménages avec des enfants âgés de 0 à 17 ans a été rapporté à la moyenne OCDE non pondérée pour les données 2005 (donnant un score de 100).

Graphique 8 – Évolution du taux de pauvreté des enfants en fonction de l'évolution (en %) du revenu moyen des ménages avec enfants, 1995-2005 (en %)



AUS : Australie ; AUT : Autriche ; BEL : Belgique ; CAN : Canada ; CZE : République tchèque ; DEU : Allemagne ; DNK : Danemark ; FIN : Finlande ; FR : France ; GRC : Grèce ; HUN : Hongrie ; ITA : Italie ; JPN : Japon ; MEX : Mexique ; NL : Pays-Bas ; NOR : Norvège ; POL : Pologne ; PRT : Portugal ; SWE : Suède ; USA : États-Unis.

Source : OCDE (2010) Base de données distribution des revenus.

Les données sur la pauvreté des enfants correspondent aux taux pour des populations âgées de 0 à 17 ans, les données pour le revenu des familles pour les ménages avec enfants âgés de 0 à 17 ans. Les données sont manquantes pour le Chili, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Turquie et les États-Unis. Les moyennes sont pour les pays inclus dans le graphique et correspondent aux lignes pointillées du graphique. Le quadrant A représente une zone où les moyennes augmentent et les distributions décroissent au-dessus des taux moyens, le quadrant B où les moyennes augmentent seulement, le quadrant C où les distributions décroissent seulement, et le quadrant D où les moyennes décroissent et les distributions augmentent. Les résultats ne sont pas significatifs avec ou sans l'inclusion du Royaume-Uni en raison des cas marginaux dans le quadrant D.

Australie), tandis que des pays à faible croissance ont également connu des chutes substantielles des taux de pauvreté (Mexique et Italie). Les pays qui montrent des augmentations de taux de pauvreté les plus élevés en termes absolus (République tchèque, Allemagne, Luxembourg et Nouvelle-Zélande) sont divisés entre pays à faible croissance et pays à forte croissance. Les évolutions observées en France sont faibles, avec une croissance moyenne des revenus des familles et une faible augmentation des taux de pauvreté. L'analyse des tendances au sein des pays de l'OCDE dans la pauvreté des enfants montre que ces tendances ne sont pas liées aux évolutions des revenus réels des ménages avec enfants. D'autres facteurs que la croissance économique sont en effet déterminants dans l'évolution de la pauvreté des enfants, notamment les politiques familiales et leurs évolutions.

Risques de pauvreté et action publique

Les politiques familiales doivent ainsi œuvrer de plus en plus pour répondre aux défis posés par les inégalités et les taux de pauvreté, d'autant que les effets des prestations et des prélèvements fiscaux se réduisent. Par ailleurs, les taux de pauvreté pays par pays semblent varier quelles que soient la direction et la rapidité des évolutions du revenu des familles. La suite de l'article s'intéresse aux périodes et à la composition des dépenses en direction des familles pour essayer d'expliquer les variations de la pauvreté monétaire des enfants sur la base des stratégies de réduction de la pauvreté. L'étude montre bien que les dépenses des États, tant les prestations en espèces que les systèmes de garde d'enfants (qui permettent aux parents de jeunes enfants de travailler), ont d'importants rôles à jouer en matière de réduction de la pauvreté. Ce qui est moins clair ce sont les questions autour des effets sur le court ou long terme des différentes interventions pour réduire la pauvreté et comment l'interaction des dépenses publiques selon la période, le type, et de façon globale, impacte finalement sur les risques de pauvreté.

Le graphique 9 (p. 70) présente les dépenses publiques selon l'âge des enfants pour les familles avec des enfants âgés de 0 à 27 ans en 2007. La situation d'ensemble en 2003 est représentée par la ligne en pointillé. Dans les quatre pays représentés, le Royaume-Uni a le plus investi entre 2003 et 2007, en particulier pour les enfants les plus jeunes par un accroissement des dispositifs de garde d'enfants (*Sure Start programme*). En Allemagne, les dépenses ont également augmenté pour les enfants les plus jeunes, alors que les dépenses publiques en direction des familles sont restées assez stables aux États-Unis et en France, à un

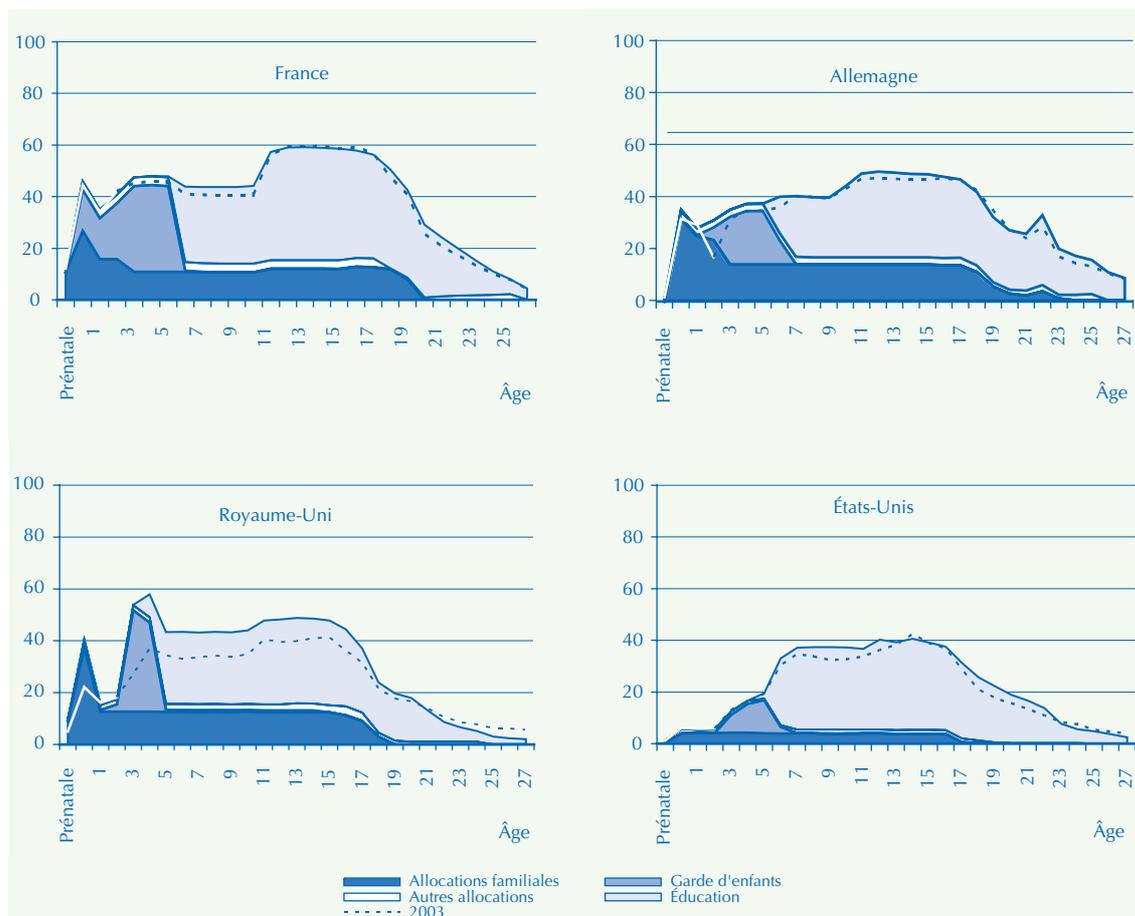
relatif bas niveau pour le premier et à un relatif haut niveau pour le second. Si on regarde la variété des types de dépenses, celles concernant la garde d'enfants sont les plus importantes en France, bien que les prestations en espèces soient aussi populaires. L'Allemagne dépense davantage en espèces que les autres pays ; au Royaume-Uni et aux États-Unis, proportionnellement, les dépenses sur l'éducation obligatoire dominent.

L'exemple du Royaume-Uni ci-dessus, et des exemples d'autres pays relatés dans *Doing Better for Families* (OCDE, 2011), soulignent nettement que les variations importantes de revenus augmentant les risques de pauvreté se produisent dans les premières années de l'enfant, quand l'attachement des parents au marché du travail faiblit en raison des responsabilités auprès des jeunes enfants.

Dans le graphique 10 (p. 71), le rôle des prestations en espèces et des prélèvements fiscaux dans la petite enfance pour protéger les familles de la pauvreté monétaire est observé ; le modèle de microsimulation du système social et fiscal TAXBEN de l'OCDE a été utilisé. Pour chaque pays (France, Allemagne, Royaume-Uni et États-Unis), deux types de données sont utilisés, profilant l'évolution des revenus dans trois types de ménages actifs lorsqu'un enfant est né dans la famille. Dans chaque graphique, les parents sont présumés travailler à temps plein à moins qu'ils aient droit à un congé, payé ou non, qu'ils sont censés prendre entièrement. Dans chaque graphique, en haut et à droite, figurent l'expérience des différents types de familles gagnant 100 % du salaire moyen et les mêmes types de famille gagnant 50 % du salaire moyen. Le nombre « 1,0 » sur l'axe des ordonnées est le seuil de pauvreté national ; les lignes du revenu familial représentent des multiples du seuil de pauvreté.

Au Royaume-Uni et en Allemagne, les familles dont les travailleurs gagnent la moitié du salaire moyen, ou au-dessus, sont protégées de la pauvreté pour les prochaines années. En Allemagne, seules les familles monoparentales sont proches de la ligne de pauvreté et seulement lorsqu'elles gagnent 50 % du salaire moyen. Au Royaume-Uni, les bas salaires mettent tous les types de familles juste au-dessus de la ligne de pauvreté. Aux États-Unis, les familles monoparentales gagnant le salaire moyen, et toutes les familles gagnant la moitié du salaire moyen, vont faire l'expérience de la pauvreté après la naissance d'un enfant si elles prennent un congé parental. Cette période de pauvreté est due à la politique de non-rémunération du congé aux États-Unis : après la naissance d'un enfant, les salariées peuvent bénéficier d'un congé de douze semaines

Graphique 9 – Dépenses publiques à l’attention des familles avec enfants en 2007 – France, Allemagne, Royaume-Uni et États-Unis



Source : OCDE, 2011, *Doing Better for Families*, Paris, OECD Publishing.

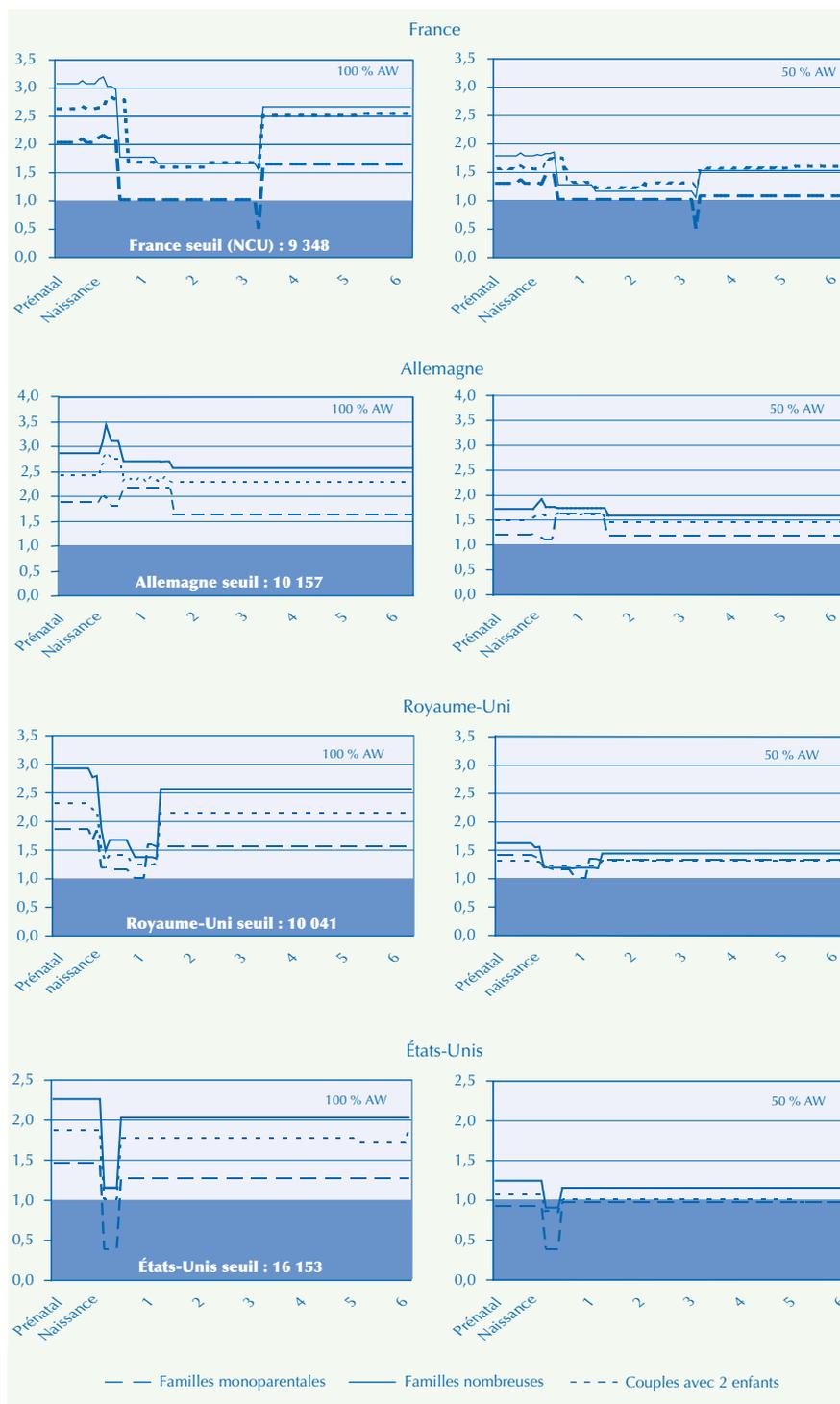
Les prestations en nature concernent le logement social, le transport et les suppléments de nourriture, ainsi que les politiques d’insertion professionnelle pour la jeunesse. Les services de mode de garde sont reportés séparément en raison de l’âge spécifique de l’enfant dans ce mode d’intervention. L’éducation n’inclut pas les dépenses pour l’école préélémentaire qui sont comprises dans la garde d’enfants.

(dispositif existant dans les grandes entreprises seulement, voir SSPTW, 2011). Lorsque le parent reprend son activité professionnelle, les revenus repassent au-dessus des taux de pauvreté. En France, les familles monoparentales avec un salaire moyen, ou gagnant la moitié d’un salaire moyen, encourent un risque accru de pauvreté. Pour tous les types de familles, une réduction considérable dans le revenu familial est constatée durant les périodes de congé parental. Comparé à l’Allemagne [qui dépense 1 % de moins du produit intérieur brut pour les politiques familiales que la France (OCDE, 2011)], ce constat montre l’importance de tenir compte de l’organisation du système des congés et de l’ensemble de la politique familiale (ces estimations incluent tant le revenu de l’aide sociale, les aides au logement, les prestations du type revenu de solidarité active que, plus directement, les politiques familiales). Ainsi, analyser comment l’argent est dépensé, et pas seulement combien est dépensé, est un indicateur important pour s’assurer que la pauvreté est réduite et évitée dans les pays de l’OCDE.

L’analyse des profils (graphique 9) montre que l’Allemagne transfère davantage aux familles autour de la naissance en espèces et allègements fiscaux (incluant un congé parental rémunéré élevé et un crédit d’impôt), protégeant ainsi les familles de la pauvreté dans les premières années de l’enfance. Cependant, les taux de pauvreté globaux des enfants sont plus bas en France, suggérant une interprétation prudente des résultats d’autant que les politiques pour les familles au chômage devraient être incluses. La manière dont l’argent est dépensé sur l’ensemble des familles tout au long de l’enfance (0-17 ans) ne révèle pas seulement des différences nettes dans les liens entre la pauvreté et le type de dépenses, mais aussi les dépenses publiques globales sur les questions familiales.

Le graphique 11 (p. 72) met en évidence que les paiements en espèces, gardes d’enfant et autres transferts en nature (incluant logement, déplacement et subventions aux produits alimentaires pour les familles) sont associés négativement aux taux de pauvreté des enfants dans les différents pays. Ce

Graphique 10 – Revenu net des ménages actifs, en proportion du seuil de pauvreté.



Source : OCDE, 2011, *Doing Better for Families*, Paris, OECD Publishing.

100 % AW : familles gagnant 100 % du salaire moyen ; 50 % AW : familles gagnant 50 % du salaire moyen. Sur l'axe des ordonnées, « 1,0 » représente le seuil de pauvreté national.

Les familles monoparentales sont des familles avec un seul adulte et un seul salaire, et deux enfants avec des écarts d'âge de deux ans. Les familles en couple sont composées de deux adultes actifs et de deux enfants avec des écarts d'âge de deux ans. Dans les familles nombreuses, on trouve deux adultes actifs avec quatre enfants nés dans une période de douze ans : l'enfant à l'âge 0 a trois frères et sœurs âgés de 2, 7 et 12 ans.

Lecture : les risques de pauvreté sont plus élevés dans la petite enfance (0-3 ans) et varient en fonction du type de famille.

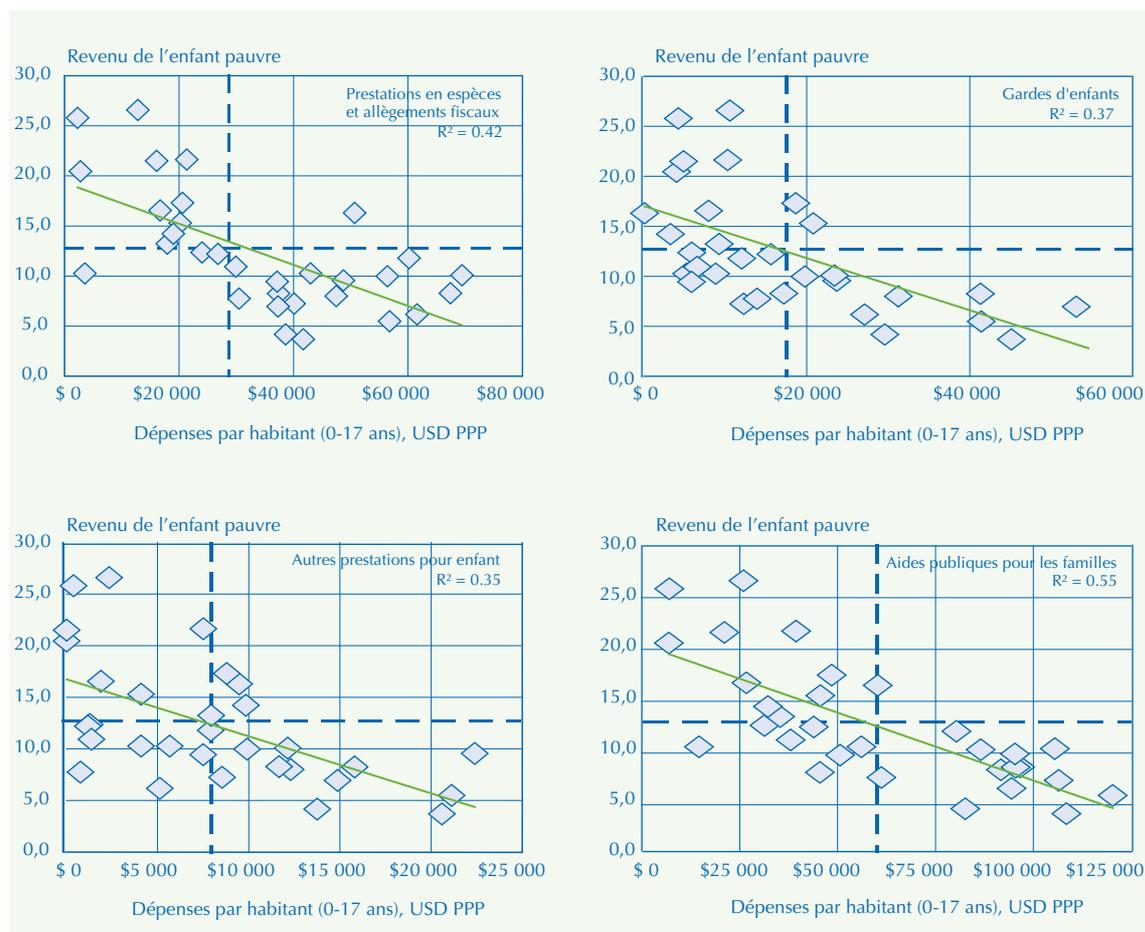
constat n'est pas surprenant compte tenu de la nature de ces transferts. Pour les familles les plus pauvres, les prestations de services ne font pas

augmenter le revenu disponible en espèces s'ils sont déjà dépendants des emprunts ou de l'épargne (dépenses qui sont susceptibles d'être actives et non pas préventives) intégrant temporairement le logement et les suppléments de produits alimentaires. Bien que les services de garde d'enfants libèrent les parents ayant une activité professionnelle, l'intervention est moins directe que des montants payés en espèces aux familles. Néanmoins, il est important de noter que ces associations ne prennent pas en compte la causalité ni l'impact, sur le long terme, des prestations de services sur les taux de pauvreté. Par ailleurs, elles n'indiquent pas dans quelle mesure ces types d'intervention peuvent impacter sur d'autres mesures de niveau de vie telles que les privations ou la perception subjective de la pauvreté.

Les corrélations dans le graphique 11, p. 72 suggèrent, à un certain degré, que le mélange de prestations en espèces et de prestations de services est nécessaire afin d'améliorer les conditions de vie des familles avec enfants, principalement en

raison de la très forte association trouvée entre la pauvreté monétaire des enfants et les dépenses publiques globales pour les familles.

Graphique 11 – Associations entre le type de dépenses publiques et les risques de pauvreté durant l'enfance



Source : OCDE, 2011, *Doing Better for Families*, Paris, OECD Publishing.

Lecture : afin de se focaliser sur une tendance générale des associations entre le type de dépenses publiques et les risques de pauvreté durant l'enfance, aucun pays de l'OCDE n'est clairement identifié. La ligne continue indique la tendance générale de la corrélation, la ligne en pointillés horizontale le point moyen du taux de pauvreté et la ligne en pointillés verticale le point moyen des dépenses publiques. Pour les prestations en espèces et les allègements fiscaux, la corrélation est négative, c'est-à-dire que, plus un pays dépense, et plus le risque de pauvreté durant l'enfance est faible.

Prestations en espèces ou de services : quel est le mélange approprié ?

Une façon de comparer directement l'effet sur la réduction de la pauvreté des prestations en espèces avec les services de garde d'enfants est d'imputer la valeur monétaire de ces derniers dans les revenus des ménages (4). La distribution d'un tel « revenu étendu » peut ensuite être comparée avec le revenu duquel sont retirés les prestations en espèces, ou les services, ou les deux. Une analyse de ce type a été menée récemment pour les pays de l'UE (Förster et Verbist, 2011, à paraître) : on observe le nombre de jeunes enfants d'âge préscolaire (âgés de moins de 7 ans) ainsi que les prestations et les services pour ce groupe, à savoir la petite enfance et les premiers services d'édu-

cation [early childhood and early education services (ECEC)] mais pas l'éducation scolaire obligatoire ; le résultat montre un impact anti-pauvreté considérable de ces deux dispositifs de politiques publiques.

Le graphique 12 présente les estimations pour quatre pays de l'Union européenne « typiques » – France, Allemagne, Suède et Royaume-Uni – ainsi que la moyenne non pondérée de l'UE (5). Premièrement, les taux de pauvreté des jeunes enfants avant l'intervention du gouvernement sont de 13 % à 16 % pour la France, l'Allemagne et la Suède, mais bien plus élevés au Royaume-Uni, avec 23 %. Deuxièmement, les prestations en espèces aux familles et les services ECEC arrivent ensemble à réduire le risque de pauvreté de plus de la

(4) Les services sont imputés aux ménages sur la base de leur utilisation effective et de leur coût de production.

(5) Union européenne comprenant vingt-sept États membres et la Norvège, mais sont exclus ici la Bulgarie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie et la Roumanie où des données comparables ne sont pas disponibles.

moitié pour la moyenne UE : d'environ 17 % à près de 8 %. La réduction globale de la pauvreté varie grandement selon les pays européens : près de 80 % en Suède, 73 % en France, 60 % en Allemagne mais seulement 38 % au Royaume-Uni. Troisièmement, les effets plus ou moins importants sur la réduction de la pauvreté des prestations en espèces *versus* les services ECEC diffèrent selon les pays. Pour la moyenne UE, les prestations en espèces pour les familles réduisent la pauvreté pour les jeunes enfants dans une plus grande mesure par rapport aux services ECEC (respectivement 37 % contre 26 %). Excepté au Royaume-Uni où les services ont un impact mineur sur la réduction de la pauvreté, comparés aux prestations en espèces. Par ailleurs, les services jouent un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté des enfants en Suède, bien plus que celui des prestations en espèces. En France et en Allemagne, les effets des prestations de services et des prestations en espèces sont similaires : les deux réduisent la pauvreté des jeunes enfants de 48 % en France et de 36 % en Allemagne.

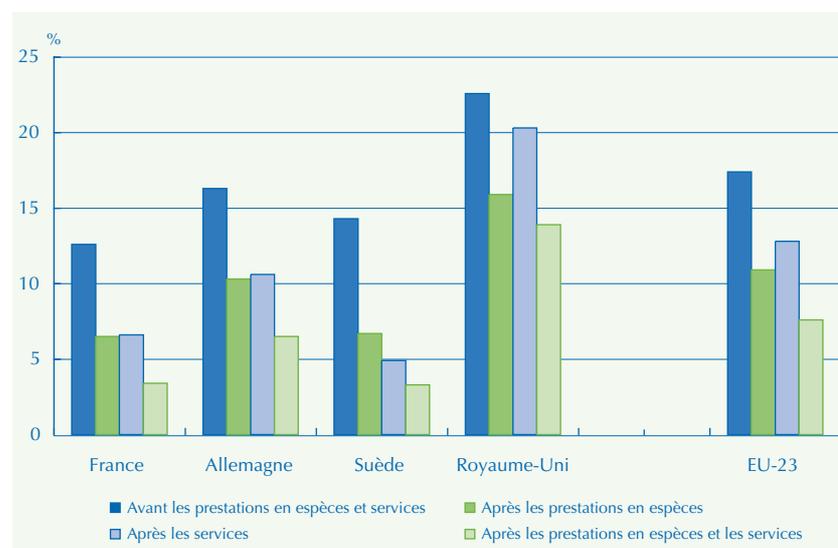
La réduction de la pauvreté est l'un des objectifs des différentes stratégies des politiques familiales, et elle n'est souvent pas la principale. L'augmentation de la participation des femmes au marché du travail et l'emploi des mères, des taux de fécondité élevés, la conciliation vie professionnelle et vie familiale, l'égalité des sexes, les valorisations parentales et le développement des enfants sont des objectifs figurant en bonne place sur l'agenda des politiques familiales des pays. Néanmoins, les comparaisons de l'impact distri-

butif de ces dispositifs publics peuvent être un élément directeur précieux dont on peut tenir compte quand il s'agit de faire des choix de transfert d'une partie du budget d'un dispositif à un autre.

Quel avenir pour les stratégies de réduction de la pauvreté en cas de crise économique ?

Une réflexion est nécessaire en ce qui concerne les conséquences de la crise financière mondiale qui pourraient imposer de nouvelles limites aux stratégies de réduction de la pauvreté dans les pays de l'OCDE. La sagesse traditionnelle suggérerait qu'en temps de crise financière, la meilleure sécurité contre la pauvreté est avant tout l'emploi. Le chômage conduit à l'augmentation des taux de pauvreté et du nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale et au retrait du marché du travail. *A contrario*, un autre argument peut être avancé, à savoir que la nature de la crise a conduit les gouvernements à prendre une approche qui stimule l'économie, dans un premier temps, en protégeant les familles avec des sommes d'argent pour encourager la consommation et relancer les économies locales et nationales. En réalité, les deux stratégies ont été utilisées. Néanmoins, il n'apparaît pas clairement de quelle manière (ou dans quelle proportion) elles ont pu affecter les taux de pauvreté globaux, la pauvreté des jeunes (le chômage des jeunes a augmenté de façon très forte pendant la crise et sera lent à retrouver le taux précédent (Scarpetta *et al.*, 2010), ou encore la pauvreté des enfants.

Graphique 12 – Taux de pauvreté des jeunes enfants (moins de 7 ans) avant et après avoir pris en compte les prestations en espèces et les services pour la petite enfance et l'éducation préscolaire



Source : Förster et Verbist, 2011, Money or kindergarten – What works better? A comparative analysis of the distributive effects of family cash transfers versus services, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Paris, OECD Publishing (à paraître).

Le seuil de pauvreté est fixé à 50 % du revenu médian de l'ensemble de la population.

À travers l'Europe, les réformes de relance ont inclus des changements temporaires sur les prestations en espèces aux familles et des changements plus permanents sur l'expansion des systèmes de modes de garde, par exemple en Allemagne, en Italie et en Autriche. Les mesures fiscales consécutives à la crise ont pris la forme de gel des transferts pour les enfants et des restrictions de couverture sociale, des coupes de subventions aux naissances, des réductions de la longueur du congé parental, et des baisses dans les allocations logement : par

exemple, au Royaume-uni, en Espagne et en Finlande [Richardson, (2010) pour un focus sur la politique familiale de relance et de coupes, et Gauthier (2010) pour une large revue des évolutions de politiques publiques en Europe].

Les voies par lesquelles la crise affectera les stratégies de réduction de la pauvreté dans l'OCDE sont nombreuses. La première est que le débat politique peut infléchir dans un sens où les pays pourraient arguer que la réduction de la pauvreté n'est plus une priorité, et que la stabilité économique devrait primer. Deuxièmement, les ressources actuelles utilisées pour prioriser la réduction de la pauvreté sont dépensées ou utilisées ailleurs. Troisièmement, les modifications de stratégies politiques basées sur des coupes budgétaires pourraient faire décroître les ressources pour certains types de familles et augmenter la pauvreté pour certaines populations sur le court et le long terme. Quatrièmement, les efforts d'austérité pourraient ne pas avoir leurs pleins effets si les efforts ne sont pas universels, ou conditionnés par l'emploi dans ces temps de pénurie d'offres. Cinquièmement, les taux d'emploi chutent et les ménages sans emploi augmentent (aujourd'hui, aucun pays n'a replacé les revenus des ménages sans emploi au-dessus des taux de pauvreté). Sixièmement, les familles gardent l'emploi mais subissent des baisses de salaire, des gels de salaire, des réductions d'horaires, ou leurs emplois sont délocalisés. Septièmement, les banques et les institutions de prêts réduisent les prêts aux entrepreneurs et aux familles (par le biais des accords de crédits, hypothèques ou découverts), et les revenus disponibles de ces dernières sont affectés (cette mesure finale devrait être essentiellement une forme cachée de la pauvreté non récupérée dans les calculs de la pauvreté qui ne tient généralement pas compte des taux d'intérêts). Même si cela ne signifie pas une liste exhaustive des relations entre le risque de pauvreté, la réduction de celle-ci et la situation économique, cet article offre des pistes pour répondre au défi posé par la pauvreté et les distributions de revenus dans les prochaines années.

Au final, en temps de crise, les gouvernements devraient protéger les familles contre les fluctuations de revenus et encourager celles dont l'emploi est touché. De courtes expériences de pauvreté et des expériences plus profondes peuvent mener à des dégradations des conditions de logement, à recourir aux services de crédits et à subir des pressions importantes sur les budgets des ménages, et aux baisses d'économies. Cela pourrait avoir pour conséquence, dans les ménages, que les jeunes quittent l'école pour entrer sur le marché du travail afin d'aider

leur famille. Dans chacun de ces cas, de petites fluctuations de revenus peuvent avoir des effets durables sur le revenu de la famille (et donc, pour les gouvernements, des aides dans le futur), et au pire signifier que les enfants qui grandissent dans ces familles peuvent porter ce désavantage dans leur future famille. Malgré les réformes des politiques sociales et l'augmentation des revenus des familles dans les deux dernières décennies, la pauvreté monétaire des enfants demeure un problème. En raison de la crise économique, les choses vont sans doute empirer. Cependant, et particulièrement en temps de crise, il reste des arguments d'équité et d'efficacité pour protéger les vulnérables (OCDE, 2009). Pour atteindre une diminution des risques de pauvreté, d'autres réformes sont nécessaires dont l'efficacité des services publics : par exemple, le développement de services complémentaires dans un même lieu (par exemple santé et logement pour les familles vulnérables) pour tirer avantage des économies d'échelle et maximiser le recours aux services.

Enfin, ces analyses posent d'importantes réflexions pour débattre de la réduction de la pauvreté mais ces dernières n'ont pas été discutées dans cet article. Les politiques de réduction de la pauvreté devraient-elles être conçues pour prévenir de la pauvreté sur le long terme en fournissant des aides pour le développement personnel comme l'éducation et les services de santé ou devraient-elles être conçues pour traiter la pauvreté à court terme en fournissant des prestations en espèces ? Il existe assurément des partisans et des opposants à ces deux approches ; aujourd'hui un mélange des deux approches pourrait être la solution. Tout ceci mériterait néanmoins une réflexion plus approfondie.

Bibliographie

Bradshaw J., Hoelscher P. et Richardson D., 2006, « Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and Methods », Innocenti Working Paper n° 2006-03, Florence, UNICEF Innocenti Research Centre.

Conseil de l'Union européenne, 2009, « Contribution to the European Council of 17 June 2010: Europe 2020 - A new Strategy for Jobs and Growth, » sur Internet : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st10/st10025.en10.pdf>, July 2010.

Förster M., 2010, *Poverty in the OECD Area: Patterns and longer-term trends*, in **Social security, poverty and social exclusion, international studies on social security** (sous la dir. de P. Saunders et R. Sainsbury), vol. 16:35-62.

Förster M. et Verbist G., 2011, *Money or kindergarten: What works better? A comparative analysis of the distributive effects of family cash transfers versus services*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, OECD Publishing (à paraître).

Gauthier A., 2010, « The impact of the economic crisis on family policies in the European Union », Commission européenne, Direction de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances : http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/admintool/userfiles/file/Final%20revised.pdf.

OCDE, 2011, *Doing better for families*, Paris, OECD Publishing.

OCDE, 2009, *Doing better for children*, Paris, OECD Publishing.

OCDE, 2008, *Croissance et inégalités. Distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris, OECD Publishing.

ONPES, 2011, « Suivi de l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans » : <http://www.onpes.gouv.fr>.

Reinhart C. et Rogoff K., 2008, « Is the 2007 U.S. Subprime Financial Crisis so Different? An international Historical Comparison », NBER working Paper n° 13761.

Richardson D., 2010, *Child and family policies in a time of economic crisis*, **Children and Society**, vol. 24, n° 6:495-508.

Scarpetta S., Sonnet A. et Manfredi T., 2010, « Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation? », OECD Social, Employment and Migration Working Papers, n° 106, OECD Publishing.

SSPTW, 2011, « Social Security Programmes throughout the World: Policies for the Americas » : www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/janvier2011.

UNICEF, 2007, *Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries*, Innocenti report card 7, UNICEF, Florence.

UNICEF, 2005, *Child poverty in rich countries 2005*, Innocenti report card 6, UNICEF, Florence.

Whiteford P. et Adema W., 2007, « What works best in reducing child poverty: A benefit or work strategy? », OECD, Social, Employment and Migration Working Papers, n° 51, OECD Publishing.