



Enfance et pauvreté : prendre la mesure du problème...

Par Xavier Dupret

En 2010, l'Union européenne lançait l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. A la même époque, plusieurs Etats membres présentaient des budgets d'austérité pour faire face aux contrecoups de la crise financière de 2007-2008. On pouvait, dès cette époque, penser que ces plans feraient inévitablement augmenter le nombre de personnes en situation de grande précarité sur le Vieux Continent. Or, beaucoup d'enfants vivent, comme nous le verrons, déjà un certain nombre de situations de pauvreté dans les pays riches.

Qu'en est-il pour la Belgique? Avant de répondre à cette question, prenons la mesure de la problématique à l'échelle des pays industrialisés.

Etat des lieux

La pauvreté des enfants était déjà répandue avant l'actuelle crise économique, même en Europe. Ainsi, au Royaume-Uni, cette question figure depuis plusieurs années parmi les priorités politiques. Pourtant, malgré les efforts considérables déployés par les pouvoirs publics, le phénomène persiste.

A l'heure actuelle, pas moins de 2,8 millions d'enfants pauvres vivent au Royaume-Uni¹. Il s'agit là du nombre d'enfants qui grandissent dans des ménages dont le revenu est inférieur à 50% du revenu médian. Pour mémoire, le revenu médian est celui qui sépare en deux parties égales une population.

En tout état de cause, ces 2,8 millions d'enfants pauvres représentaient 22% des enfants britanniques en 2011. La situation n'est, comme nous allons le voir, guère meilleure dans plusieurs autres pays développés.

«Pour la seule Union européenne (plus la Norvège et l'Islande), 13 millions d'enfants n'ont pas accès aux éléments de base nécessaires à leur développement »². Elaboré par le Centre international de recherche Innocenti de l'UNICEF, le rapport «Mesurer la pauvreté des

¹ Brewer, M., J. Browne et R. Joyce (2011), Child and Working-age Poverty from 2010 to 2020, The institute for Fiscal Studies, Londres, octobre 2011, p.2.

² Communiqué de presse Unicef, 29 mai 2012 <https://www.unicef.fr/contenu/actualite-humanitaire-unicef/pays-riches-des-dizaines-de-millions-d-enfants-dans-la-pauvrete-2012-05-29>

enfants (Bilan Innocenti 10)» fournit l'aperçu le plus complet actuellement disponible de la pauvreté des enfants dans l'ensemble des pays les plus riches du monde, en se penchant sur ce phénomène à travers deux approches complémentaires : la «privation des enfants» et la «pauvreté relative ». Explications.

Le Bilan Innocenti 10 considère comme en situation de privation tout enfant qui n'a pas accès à au moins deux des quatorze éléments essentiels à leur bien-être et à leur développement. Ces éléments sont les suivants.

Tableau 1. Eléments jugés essentiels selon le bilan Innocenti 10 pour le bien-être et le développement de l'enfant.

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

Source : Unicef, Centre de recherche Innocenti, Mesurer la pauvreté des enfants, mai 2012, p.10.

Les taux de privation les plus élevés se retrouvent en Roumanie, en Bulgarie et au Portugal (70%, 50% et 27% respectivement). Les pays nordiques possèdent, quant à eux, les taux les plus bas (taux, dans tous les cas de figures, inférieurs à 3%).

La pauvreté relative fait référence au pourcentage d'enfants vivant en dessous du seuil de pauvreté propre à chaque pays (seuil défini, dans cette étude, comme équivalent à 50 % du revenu médian). De ce point de vue, une fois encore, c'est au sein des pays nordiques que la pauvreté relative des enfants est la plus faible. Par contre, les Etats-Unis, avec une proportion d'enfants « pauvres » de 23,1% (bien au-delà de nombreux pays se caractérisant par un PIB par habitant nettement inférieur comme la Lettonie, l'Espagne ou la Grèce), se classent tout juste après la Roumanie où la situation en matière de pauvreté relative des enfants est la plus grave (25,5%).

Précisions et interprétations

Le tableau n°1 relatif à la privation des enfants est basé sur une mesure fixe appliquée aux 29 pays étudiés. Le critère retenu (ne pas avoir accès à au moins deux des quatorze variables d'une même liste) est exactement le même pour les Pays-Bas ou le Danemark que pour la Bulgarie ou la Roumanie. Par conséquent, il devrait inévitablement faire ressortir les différences entre les pays les plus riches et ceux qui, parce que moins développés, ont atteint un niveau moindre de développement matériel. À l'inverse, le critère adopté pour mesurer la pauvreté relative des enfants varie en fonction du revenu médian de chaque pays, il met donc l'accent sur le fossé entre les niveaux de vie moyens et les plus bas des enfants.

C'est cette différence qui explique que pour le critère de la privation, les pays les plus pauvres ont généralement un taux sensiblement plus élevé alors qu'en ce qui concerne la pauvreté relative, tous n'affichent pas de hauts taux.

C'est pour la même raison, d'ailleurs, que les deux mesures en question reflètent de manière sensiblement distincte les modifications économiques que peut connaître un pays. Par exemple, en période de croissance économique soutenue, la proportion des enfants d'un pays donné considérés comme « démunis » devrait normalement baisser puisqu'une augmentation de la croissance permet d'anticiper théoriquement une augmentation des biens matériels disponibles au sein d'une société. En revanche, la proportion d'enfants affectés par la pauvreté relative en termes de revenu augmentera ou diminuera en fonction de la répartition, plus ou moins équitable, du surcroît de revenu résultant de la croissance du PIB.

Pour citer un exemple bien connu des spécialistes, la croissance économique soutenue des années 1990 en Irlande a entraîné un doublement du revenu médian. Et cependant, la proportion des enfants vivant dans une pauvreté relative y a également augmenté car les revenus des ménages se situant en dessous du seuil de pauvreté ont connu une hausse moins importante que le revenu médian national. Donc, au cours de la dernière décennie, le taux de privation des enfants irlandais a baissé alors que le taux de pauvreté relative les concernant augmentait.

Austères enfances

Pour l'heure, il n'existe pratiquement aucun recueil de données permettant de dresser des comparaisons à l'échelle internationale sur l'impact de la récession économique des quatre dernières années sur la pauvreté des enfants. Il est cependant évident que l'augmentation du nombre de personnes en difficulté et la diminution des services mis à la disposition des familles en raison des mesures d'austérité exercent, dans l'ensemble des pays développés frappés par la crise, une nette pression à la baisse sur le bien-être matériel des familles et des enfants. En cette matière, il est, d'après l'Unicef, « tout aussi clair que le pire est à venir ». En effet, « de nombreuses familles, y compris celles ayant de faibles revenus, disposent d'une sorte de « matelas de sécurité » – économies, actifs ou aide fournie par d'autres membres de la famille – qui leur permet de couvrir leurs dépenses pendant les moments difficiles. Il y a donc pratiquement toujours un décalage entre le début d'une crise économique et le moment où son impact est le plus virulent ».³

3 Unicef, Centre de recherche Innocenti, Mesurer la pauvreté des enfants, mai 2012, pp.6-7.

En Irlande, quelques données disponibles permettent, d'ores et déjà, d'évaluer les effets de la crise économique en cours sur les enfants et les familles. Entre 2009 et 2010, par exemple, l'indice irlandais de privation des enfants a augmenté de près de 7 points pour passer de 23,5% à 30,2%⁴. Pendant la même période, la baisse des revenus médians s'est accompagnée d'une hausse de la pauvreté relative des enfants⁵.

L'impact potentiel de la récession économique sur les efforts visant à réduire les taux de pauvreté des enfants a également fait l'objet d'une enquête récente au Royaume-Uni⁶, où en 2010, le Child Poverty Act (loi sur la pauvreté infantile) a défini des objectifs juridiquement contraignants en matière de réduction de la pauvreté des enfants. À l'horizon 2020, le taux de pauvreté relative des enfants devait être divisé par deux et atteindre 10 % maximum.

Mais lorsque la loi est entrée en vigueur, la crise économique avait déjà commencé à secouer le pays et les programmes de protection sociale étaient dans le collimateur du Gouvernement. Aussi, les allocations familiales, au Royaume-Uni, sont gelées depuis trois ans. Cela signifie que leur valeur diminuera en termes réels. Les crédits d'impôts pour enfants et autres programmes destinés à protéger les enfants les plus pauvres ont également été revus à la baisse.

D'après un rapport du think tank anglais Institute for Fiscal Studies (IFS) datant d'octobre 2011⁷, tout porte à croire que les progrès accomplis au cours des dernières années seront purement et simplement annulés. Si le taux de pauvreté des enfants au Royaume-Uni est actuellement perçu comme étant stabilisé, il est prévu qu'il recommence à augmenter à partir de 2013. À plus long terme, on s'attend à ce que le taux de pauvreté « relative » des enfants atteigne 24 % d'ici à 2020-2021. Il s'agit, en cette matière, d'un retour en arrière de 20 ans.

L'IFS précise que ces prévisions ne peuvent anticiper exactement l'impact futur des changements des systèmes fiscaux et de protection sociale sur le niveau de pauvreté infantile. Il s'agit, cependant, des estimations indépendantes disponibles les plus pertinentes en matière d'évolution de la pauvreté dans le cadre des politiques menées, pour l'heure, en Grande-Bretagne. Depuis l'établissement de ces prévisions, l'engagement d'augmenter les crédits d'impôts pour enfants au-dessus du taux de l'inflation en 2012 et 2013 a été abandonné. D'après l'IFS, cette décision signifie, à elle seule, que 100.000 enfants en plus pourraient basculer dans la pauvreté.

Et la Belgique ?

Notre pays se classe en milieu de tableau tant en ce qui concerne la pauvreté relative que pour les quatorze facteurs de bien-être et de développement de l'enfant. Le taux de privation des enfants en Belgique est de 9,1%. La Belgique se situe à la 17ème position sur les 29 pays repris par l'enquête de l'Unicef. Pour ce qui est de la pauvreté relative des enfants, la Belgique présente un taux de 10,2%. Notre pays se situe à la 16^e place.

4 Central Statistics Office, Irlande, Gouvernement de la République d'Irlande, 2011.

5 Unicef, idem, p.4.

6 Brewer, M., J. Browne et R. Joyce (2011), Child and Working-age Poverty from 2010 to 2020, The institute for Fiscal Studies, Londres, octobre 2011.

7 Ibid.

En dépit de ces prestations moyennes, certains constats sont particulièrement interpellants. Ainsi, en ce qui concerne le taux de privation des enfants en Belgique, ce dernier est supérieur à ce qui peut se mesurer à Chypre (taux de privation de 8,9%), à Malte (taux de privation de 6,3%) et en Slovénie (taux de privation de 6,1%). On fera observer que ces trois pays se caractérisent par un niveau de richesse matérielle inférieur à celui de la Belgique. Pour mémoire, le PIB par an et par habitant en Belgique est de 37.800 dollars contre 28.800 en Slovénie, 25.600 à Malte et 27.500 à Chypre. Comment expliquer que la Belgique puisse se caractériser par un taux de privation supérieur à certains pays sensiblement plus pauvres qu'elle ?

Une explication complète d'un phénomène aussi surprenant excède les limites de cette analyse. Cependant, une hypothèse semble, à ce stade du raisonnement, pouvoir être formulée.

La pauvreté des enfants en Belgique serait, d'après les spécialistes du Centrum voor Social Beleid d'Anvers, fortement imputable au chômage. « Il y a de plus en plus d'enfants qui vivent dans la pauvreté parce que leurs parents sont exclus du marché du travail », précise le sociologue Jan Vranken. « Il s'agit souvent de famille monoparentales ». La sociologue Danielle Dierckx attire l'attention sur le fait qu' « une génération d'enfants grandit dans des familles où personne n'a jamais travaillé ».⁸

Parallèlement, la Belgique a enregistré un solde migratoire⁹ de près d'un demi-million de personnes au cours des dix dernières années, soit proportionnellement plus que des pays traditionnels d'immigration comme le Canada ou les Etats-Unis. De surcroît, il apparaît que 25% de la population belge est d'origine étrangère. Selon les estimations du Bureau du Plan, au moins 60% de la croissance démographique belge proviendra de l'immigration d'ici à 2060. Une natalité moyenne de 4 enfants par femme pour les étrangers extra-européens et une immigration soutenue vont encore renforcer le caractère divers de notre pays¹⁰.

« En sus du fait que les migrations internationales seront la source de la majeure partie de la croissance démographique pour les décennies à venir, la part des naissances de personnes étrangères, ou d'origine étrangère, aura également son importance dans l'évolution multinationale et multiethnique de la Belgique. Il n'existe pas de prévisions publiées combinant statistiques sur les naissances et soldes migratoires permettant d'anticiper l'évolution de la part des étrangers ou des belges d'origine étrangère mais les statistiques montrent que l'indicateur conjoncturel de fécondité¹¹ est de 2,52 enfants par femme pour les étrangers et de seulement 1,67 pour les belges. En Flandre et à Bruxelles, l'indicateur conjoncturel de fécondité atteint même 4 enfants par femme pour les mères de nationalité extracommunautaire. A l'heure actuelle, plus de 17% des naissances en Belgique sont le fruit d'une mère de nationalité étrangère (mais plus de 90% de ces enfants naissent belges) »¹².

8 La Libre Belgique, édition mise en ligne le 3 décembre 2009.

9 En démographie le solde migratoire exprime la différence entre les arrivées (ou entrées) et les départs (ou sorties) d'habitants d'un territoire donné.

10 Laurent Hanseuw, « Belgique, terre d'immigration : statistiques et évolutions », Itinera Institute, 15/05/2012, pp.15-18, passim.

11 L'indicateur conjoncturel de fécondité mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie, si les taux de fécondité observés l'année considérée demeuraient inchangés.

12 Ibid. p.16

Or, la Belgique se caractérise par un taux d'emploi particulièrement faible des personnes d'origine extra-européenne. En Belgique, le taux d'emploi des personnes originaires d'un pays extérieur à l'Union européenne était de 45,8 % en 2011¹³, soit le plus bas de tous les États membres. Mis en relation avec celui des personnes nées dans le pays de résidence, l'écart approche les 20 points de pourcentage. En revanche, s'agissant des immigrés européens, le différentiel d'accès à l'emploi, comparé aux natifs, s'avère des plus réduits.

Sans qu'on puisse, à ce niveau du développement, tirer de conclusions définitives, il semble, à première vue, que la problématique de pauvreté infantile en Belgique pourrait, en toute hypothèse, être corrélée à celle de l'intégration des personnes d'origine étrangère (et plus précisément, extra-européenne) sur le marché du travail. La mise au point d'un indicateur synthétique de bien-être des enfants en Belgique devra revenir sur ces données afin de les examiner de manière plus approfondie. Par ailleurs, et ce n'est là encore qu'une conclusion toute provisoire, les politiques d'austérité qui sont appliquées en Belgique ne devraient pas contribuer, *a priori*, à faire diminuer les taux de pauvreté des enfants dans notre pays.

Xavier Dupret

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles



¹³ T. De Keyser, Ph. Delhez et H. Zimmer, « L'insertion des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail », Banque nationale de Belgique, décembre 2012.