

DROIT DE LA PROTECTION SOCIALE

Les actions et prestations

Lutte contre les exclusions et accès aux droits

Qui sont les enfants pauvres ?

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po (Paris)

Conseiller scientifique de l'École nationale supérieure de sécurité sociale (En3s)

C'est un fait désormais bien établi et une information souvent répétée. 20 % des enfants, en France, sont comptés comme pauvres. En direction de ces 3 millions de mineurs vivant dans des ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté, les pouvoirs publics expertisent, proposent et expérimentent. Mais de quoi parle-t-on exactement quand on parle d'enfants pauvres ? Sans additionner trop de catégories, il convient d'ajouter aux données désormais classiques, celles de certaines enquêtes administratives et associatives qui permettent de mieux cerner le problème dans sa globalité. La statistique globale porte, en effet, sur les ménages (c'est-à-dire les logements). Or, nombre d'enfants pauvres, parmi les plus pauvres, vivent avec des adultes sans-domicile, dans des centres d'hébergement, des centres d'accueil, des bidonvilles. Cet article propose, à partir d'un panorama technique des sources de données, un portrait de la pauvreté des enfants dans ses différentes dimensions.

1

Mots clés | ENFANTS PAUVRES – Pauvreté – ASE – Bidonvilles – Migrants

Les expressions « pauvreté des enfants » et « enfants pauvres » renvoient traditionnellement à Hugo, Zola, Dickens, pour le passé, ou bien à Calcutta, au Cambodge, aux favelas, pour l'actualité. Ce thème de la pauvreté des enfants s'est progressivement affirmé sur l'agenda politique français, au point de devenir

une priorité d'action publique incarnée par la nomination fin 2017 d'un « délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes »¹. Ce dernier, nommé Olivier Noblecourt, a, durant plusieurs mois, mené une large concertation afin de préparer et nourrir une stratégie

(1) Décret n° 2017-1488 du 23 oct. 2017.

volontariste en la matière². Le principe retenu ne consiste pas à restreindre la lutte contre la pauvreté à la pauvreté infantile, mais bien à en faire une priorité. Il s'ensuit une double inflexion pour les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. D'abord, en termes de ciblage, se profile bien une préoccupation accrue pour les enfants et les jeunes. Ensuite, en termes d'orientation, il s'agit de passer d'instruments surtout consacrés à la réparation à des dispositifs mettant l'accent sur la prévention. Une telle stratégie incarnerait valablement ce que nombre d'experts et de responsables politiques valorisent sous le terme « investissement social »³.

Cette stratégie, dont les contours ne se dessinent pas sans difficultés ni controverses, se légitime par les chiffres. Ceux-ci semblent globalement clairs. La

pauvreté, selon les statistiques désormais les plus classiques, concerne 20 % des enfants. Alors que le taux de pauvreté est en moyenne d'environ 14 %, un enfant sur cinq est dénombré comme pauvre en France. Mais de quoi parle-t-on vraiment ? Quelles sont les définitions et les évolutions ?

Cette analyse propose un panorama des approches, en rendant compte de la plus classique, qui s'est affirmée durant ces vingt dernières années. Elle se penche, ensuite, sur des enquêtes statistiques et sources administratives qui viennent compléter la perspective générale. Ces données peuvent elles-mêmes être affinées avec d'autres sources de données encore peu mobilisées. Mais il convient, en tout premier lieu, de traiter de l'intérêt, pour les politiques sociales, de s'intéresser à la pauvreté des enfants.

I - Pauvreté des enfants : un sujet capital pour les politiques sociales

Les données chiffrées sur la pauvreté infantile sont commentées et critiquées à foison. Mais c'est la nature même du sujet des enfants pauvres qui est problématique. Pour ses traits contemporains, mais aussi, voire surtout, pour ce que les problèmes actuels peuvent dire de l'avenir.

A - Difficultés actuelles, problèmes d'avenir

S'ils sont recensés d'abord - comme on le verra - en tant qu'enfants de familles pauvres, ces mineurs ne vivent

pas uniquement les difficultés attachées à de faibles niveaux de vie. Ils vivent de possibles contractions de leur avenir et de leurs chances dans l'existence. Ainsi les enfants issus de familles pauvres ont-ils des probabilités trois à quatre fois plus élevées d'être en échec scolaire. Dans une société où le diplôme est de plus en plus un sésame pour l'emploi, lutter contre la pauvreté infantile s'impose pour lutter contre la reproduction du phénomène de génération en génération⁴. Lutter contre la pauvreté s'avère bien inefficace si les enfants pauvres deviennent eux-mêmes des parents pauvres.

(2) Sur l'ensemble de la démarche, et, notamment, les propositions des six groupes de travail constitués, v. <http://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/strategie-pauvrete/article/la-concertation-nationale-avec-l-ensemble-des-acteurs>.

(3) Pour une analyse de synthèse sur l'investissement social, v. J. Damon, L'investissement social : contenu et portée d'une notion en vogue, RDSS 2015. 722.

(4) V. not. D. Clerc, M. Dollé, Réduire la pauvreté. Un défi à notre portée, Paris, Les Petits Matins, 2016.

Signe de l'importance du dossier, une des principales inégalités entre les enfants pauvres et les autres relève - ce qui n'est pas rien - de l'espérance de vie. Parmi les garçons nés dans les années 2010, l'espérance de vie des 5 % les plus pauvres est de 72 ans, contre 85 ans pour les 5 % les plus aisés. Entre garçons riches et enfants pauvres, le différentiel d'espérance de vie, à la naissance, est de 13 ans ! Pour les femmes, l'écart est plus réduit, mais s'élève tout de même à 8 ans⁵. Se pencher sur la pauvreté des enfants, c'est se pencher sur les inégalités pendant tout le cours de la vie.

B - Révision de l'État-providence et investissement social

Le sujet des enfants pauvres présente une certaine originalité dans le débat public français, moins habitué que dans les pays anglo-saxons à se concentrer sur la pauvreté infantile. Il a cependant maintenant une certaine antériorité. Depuis une vingtaine d'années, des travaux d'experts mais aussi des rapports officiels s'attaquent au dossier. L'idée, importée assez explicitement du Royaume-Uni, est d'extraction blairiste, en pleine vogue de « troisième voie »⁶. Le Premier ministre britannique, Tony Blair, avait en effet fixé une ambition à ses réformes sociales : l'éradication de la pauvreté des enfants sur le temps d'une génération. En mars 1999, juste avant le deuxième anniversaire de son installation au 10 Downing Street, il a ainsi surpris lorsque, dans le cadre

d'une conférence en l'honneur de William Beveridge, sur le thème d'un État providence adapté au XXI^e siècle, il annonça l'objectif d'éliminer la pauvreté des enfants en 20 ans. « Notre but historique est que nous soyons la première génération à mettre fin à la pauvreté des enfants, et ceci prendra une génération. C'est une mission de 20 ans ».

La cible n'a certainement pas été atteinte vingt ans plus tard, loin de là. Mais l'idée de centrer les réformes de politiques sociales sur une meilleure prise en charge de l'enfance défavorisée s'est affirmée et acclimatée dans un contexte français intéressé par les initiatives et le dynamisme anglais. En 2005, le Ministre français des Solidarités, de la Santé et de la Famille, met ainsi en place une Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », présidée et animée par le Président d'Emmaüs d'alors, Martin Hirsch. Remis en avril 2005, ce rapport a fait date et débat. Le document, dont sortira principalement le RSA, contient quinze résolutions pour combattre la pauvreté des enfants. Volontaristes, ces « résolutions », qui sont en fait une série de propositions, ont suscité un écho important dans les médias et dans les discussions politiques⁷.

Point majeur dans l'argumentation en faveur d'une meilleure prise en charge de la pauvreté infantile : celui de la responsabilité. S'intéresser à la pauvreté actuelle des enfants, c'est mettre de côté l'éminent sujet de la responsabilité propre des adultes. Les mineurs ne sauraient être érigés en responsables de leur situation de pauvreté⁸.

- (5) V. N. Blanpain, L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes, INSEE Première, n° 1687, févr. 2018.
- (6) V. A. Giddens et T. Blair (avec, pour la traduction française, une préface de J. Delors), La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie, Seuil, 2002. Pour deux ouvrages anglo-saxons plus précisément centrés sur la question des enfants pauvres, v. I. Sawhill (dir.), One Percent for the Kids. New Policies, Brighter Futures for America's Children, Washington, Brookings Institution Press, 2003 ; A. Giddens, P. Diamond (dir.), The New Egalitarianism, Londres, Polity Press, 2005.
- (7) M. Hirsch (dir.), Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale, La Doc. française, 2005. V. aussi J. Damon, Le rapport « Hirsch » : filiation, contenu et enjeux, RDSS 2005. 610.
- (8) De fait, la pauvreté est bien, dans le monde, d'abord une affaire de naissance. La situation des individus et la variation de leurs revenus dépendent très largement de l'endroit où ils sont nés. Branko Milanovic baptise cet

Cette irresponsabilité des enfants ne doit pas seulement mobiliser la charité et conduire à des appels à la responsabilisation des parents. Elle doit amener à réformer et réorienter des politiques sociales aujourd'hui affectées par des doutes quant à leur efficacité et à une dégradation de confiance.

Dans les suites des premiers sillons creusés autour du thème de la pauvreté des enfants, c'est la formule « investissement social » qui s'est affirmée. Élaborée et soutenue dans des cénacles académiques et administratifs, elle repose sur une intuition classique : mieux vaut prévenir que guérir. Elle nourrit une visée élevée : la refonte des systèmes de protection sociale dans un sens plus favorable notamment aux jeunes et aux enfants. L'idée d'investissement social, très valorisée lorsqu'il s'agit d'aborder la question de la pauvreté infantile, repose sur une littérature qui vise à démontrer la rentabilité (en termes de coûts postérieurs évités comme de contributions directes à la croissance) d'interventions sociales précoces. De multiples études montrent ainsi qu'investir dans l'enfance, dans la petite

enfance au premier chef, permet de limiter des coûts postérieurs⁹.

Une illustration visuelle et très diffusée des logiques d'investissement social se trouve dans la célèbre « courbe de Heckman ». Du nom du Prix Nobel d'économie James Heckman, elle met en relation l'âge du destinataire d'une politique, avec son rendement. L'image est claire : plus l'intervention est précoce, plus l'efficacité est élevée. Le bénéfice des interventions précoces est, en outre, majoré pour les moins favorisés. La courbe de Heckman montre que le rendement des investissements dans l'éducation est fortement décroissant. Si l'investissement dans le primaire est à rentabilité plus grande que l'investissement dans le secondaire ou le supérieur, cela conduit à une priorité souhaitée dans les dépenses consacrées à la petite enfance. Heckman estime qu'il faut passer d'une logique de redistribution à une logique de *predistribution*, en concentrant l'ensemble des dépenses sociales sur les premiers âges. Dans les termes de Heckman, les politiques « pré-distributives » sont plus justes et plus efficaces économiquement¹⁰.

avantage, « prime » ou « pénalité » de citoyenneté. V. B. Milanovic, *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, 2016. Une donnée internationale à avoir à l'esprit : la moitié des pauvres dans le monde, au seuil de 2 dollars par jour de capacités de consommation, sont des enfants : www.unicef.org/media/media_78728.html

- (9) C'est ce que l'on retrouve chez des auteurs aussi différents que le sociologue social démocrate G. Esping-Andersen et l'économiste libéral J. Heckman. Pour une analyse et des propositions dans le contexte français, v. B. Palier, *La stratégie d'investissement social*, Étude du CESE, 2014. www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Études/2014/2014_05_strategie_investissement_social.pdf.
- (10) Pour une courte introduction et une vive discussion, v. l'ouvrage de J. Heckman, *Giving Kids a Fair Change*, Cambridge, MIT Press, 2013. Sur la « pré-distribution », v. R. Wylie (dir.), *Education, Pre-distribution and Social Justice*, Londres, Policy Network, 2014.

Encadré - L'ironie extrême de Jonathan Swift

La question des enfants pauvres est ancienne. Elle a fait l'objet d'un court pamphlet sarcastique, signé Jonathan Swift. Le célèbre prêtre irlandais a, en effet, publié une *Modeste proposition au sujet des enfants pauvres* (1729). Sa solution : il faut les manger. L'auteur des *Voyages de Gulliver* (1721) – ouvrage passant, dans sa version édulcorée, pour un conte pour enfants – a ainsi porté le sarcasme et la satire sociale à un sommet. Publié anonymement sous le titre complet « Modeste proposition pour empêcher les enfants des pauvres en Irlande d'être à la charge de leurs parents ou de leur pays et pour les rendre utiles au public », l'auteur ne s'embarrasse pas de définition. Mais il fait des comptes, et recense « 120 000 enfants nés chaque année de parents pauvres ». Allant jusqu'à suggérer des recettes, il industrialise son idée, en estimant qu'il faut conserver 20 000 de ces enfants, pour la reproduction (et « un seul mâle suffira à servir quatre femelles »). Les autres seront vendus, ce qui, dit-il d'ailleurs, fait d'eux un produit d'importance pour leurs parents. Ainsi incités, ces derniers traiteront-ils mieux leur descendance, avant de la vendre. « Les fermiers les plus pauvres posséderont enfin quelque chose de valeur ». Et, va-t-il jusqu'à écrire, nombre de pauvres auraient préféré être bien traités avant d'être ainsi vendus et mangés plutôt que d'avoir à souffrir toutes les misères de l'existence. La raillerie et la caricature imaginées par Swift constituent à la fois un portrait du dénuement et, surtout, une diatribe contre la richesse en Angleterre au 18^e siècle. Pièce essentielle, et, pour certains, fondatrice, de l'humour noir, ce texte – à lire pour le croire – est souvent cité ironiquement encore aujourd'hui au sujet des enfants pauvres.

II - L'approche statistique habituelle et ses limites

On parle donc couramment maintenant des enfants pauvres. Mais qui sont-ils ? Combien sont-ils ? On rappelle d'abord ici les fondamentaux et les limites de la mesure désormais classique de la pauvreté des enfants. On recensera ensuite rapidement d'autres sources de données, qu'il s'agisse d'enquêtes particulières, de sources administratives ou associatives.

La vocation de cette démarche, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, est de contribuer au débat sur la mobilisation voire la constitution d'autres données pour cerner la population des enfants pauvres, au-delà des enquêtes INSEE sur les niveaux et les conditions de vie.

Il s'agit de mieux intégrer des situations, parfois extrêmement visibles, d'indigence mais qui ne sont que très imparfaitement captées aujourd'hui par l'appareil statistique. Ce travail exploratoire, s'intéressant essentiellement à des sources originales et alternatives, vient en ajout et en contrepoint des expertises récentes sur le sujet¹¹.

A - Une définition devenue habituelle, avec des critiques habituelles

Les « enfants pauvres », ce ne sont pas seulement les enfants à la rue ou en ins-

(11) V., en particulier, le travail de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), *Enfants pauvres, enfants démunis : quels indicateurs ?*, Les Cahiers de l'ONPES, n° 1, oct. 2017 : www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/cahiers_2017-1_web.pdf

titutions. Ce sont, fondamentalement, les enfants vivant dans les familles pauvres. Voici l'approche choisie au début de la décennie 2000 pour accompagner le développement d'expertises et d'initiatives, en France, sur le thème. Il s'agissait stratégiquement, à partir de travaux menés au début des années 2000 par le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), de mettre en évidence l'importance du problème¹². L'étude du CERC, qui a fait date, montrait que la pauvreté monétaire touchait, en France métropolitaine, une proportion importante d'enfants : environ 8 %, soit alors un million d'enfants si l'on retenait une définition assez stricte du seuil de pauvreté monétaire (50 % de la médiane des niveaux de vie), près de 16 % (2 millions d'enfants) avec le seuil de référence des travaux européens (60 % de la médiane des niveaux de vie). Depuis lors, au seuil de 60 %, la pauvreté des enfants a augmenté, pour aboutir à un volume de près de 3 millions d'enfants, tandis que diminuait la pauvreté des personnes âgées¹³. Il est, depuis quelques années maintenant, régulièrement rappelé que 20 % environ des mineurs vivent dans des ménages pauvres. Et sont dès lors considérés comme pauvres.

Certes, la France se situe en meilleure position que le Royaume-Uni, qui a pourtant fait de ce sujet une vaste priorité

mais qui se trouve avec un taux de pauvreté des enfants de 30 %, ou que l'Italie (34 %). Elle se situe en bien meilleure position que la Roumanie et la Bulgarie où plus de deux enfants sur cinq sont pauvres. Son taux de pauvreté infantile est bien plus faible que la moyenne de l'Union européenne (26 %), mais elle se trouve derrière la Suède (14 %), la Finlande (15 %), le Danemark (16 %), les Pays-Bas (17 %), la Slovénie (17 %), l'Allemagne (19 %), la République tchèque (19 %)¹⁴.

Nombre de débats techniques portent sur le bon seuil à prendre en considération. Si le seuil de pauvreté à 60 % de la médiane des niveaux de vie est aujourd'hui le plus employé, en France et dans l'Union européenne, des observateurs très autorisés lui préfèrent le seuil à 50 % de la médiane des niveaux de vie¹⁵. On n'entre pas plus avant dans cette discussion, qui a son importance. On se contente de signaler qu'elle existe. Le choix entre les deux options est tout de même essentiel tant le sujet se montre sensible au seuil. Ainsi, en 2015, au seuil de 50 % de la médiane des niveaux de vie, il n'y a pas 2,8 millions d'enfants pauvres, mais 1,6. Presque deux fois moins. Les tendances sont cependant les mêmes, avec une reprise à la hausse du phénomène depuis le début des années 2000.

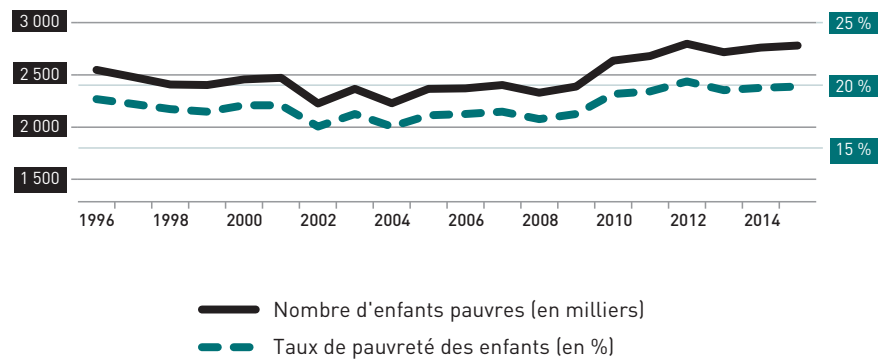
(12) CERC, Les enfants pauvres en France », La Doc. française, 2004. www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000076.pdf

(13) Sur les évolutions et les transformations de la pauvreté, notamment ce « rajeunissement », v. J. Damon, Les chiffres de la pauvreté. Le sens de la mesure, Fondapol, mai 2012. Il faudrait également insister sur deux autres de ces transformations la « monoparentalisation » et la concentration urbaine. Pour la première dimension, il s'agit du fait que le nombre total de pauvres est plus important dans les familles monoparentales que dans les familles nombreuses (ce qui ne veut pas exactement dire qu'il y a plus d'enfants pauvres dans les familles monoparentales). Pour la deuxième, il s'agit de la concentration de la pauvreté dans les zones urbaines sensibles (ZUS) devenues quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Avant la réforme passant des ZUS à QPV, 50 % des enfants vivant dans ces territoires étaient comptés comme pauvres. Le taux de pauvreté doit être très supérieur dans les QPV car les délimitations de ces quartiers sont précisément réalisées en fonction du taux de pauvreté.

(14) Les statistiques communautaires parlent d'enfants « exposés au risque de pauvreté », mais la définition est bien la même que dans le cas français.

(15) C'est la position en particulier de L. Maurin, infatigable animateur de l'Observatoire des inégalités. V. www.inegalites.fr

Graphique 01 | Évolution de la pauvreté des enfants en France (au sens INSEE)



Source : INSEE

Note : il s'agit de la pauvreté monétaire relative au seuil de 60% de la médiane des niveaux de vie

Les deux courbes du nombre et du taux d'enfants pauvres peuvent sembler, en première lecture, assez plates. Derrière cette impression rapide de faibles évolutions sur une vingtaine d'années, il faut tout de même souligner, sur une dizaine d'années, une reprise significative à la hausse. Entre le point le plus bas, en 2004, et 2015, ce sont 500 000 enfants pauvres en plus. Sur la même période, le taux de pauvreté infantile est passé d'environ 17 % à 20 %.

La croissance statistique du phénomène s'accompagne d'une aggravation du problème. En effet, en 2015, 44 % des enfants pauvres vivent dans un ménage où aucun adulte ne travaille. C'était le cas d'un tiers d'entre eux au milieu des années 2000.

Les enquêtes et bases de données de la statistique publique permettent ainsi des informations et des débats sur les niveaux de vie des enfants pauvres. Elles amènent aussi des chiffres et des évolutions sur leurs conditions de vie.

Si l'on prend la pauvreté en condition de vie (qui prend en compte d'autres aspects de la vie quotidienne comme les contraintes matérielles et les privations)¹⁶, les enfants pauvres sont, là aussi, les enfants vivant dans des ménages aux pauvres conditions de vie. La tendance est ici plutôt baissière : 16 % des mineurs en 2004 ; 14 % en 2016. Les plus hauts taux de cette forme de pauvreté concernent les jeunes de 18 à 25 ans.

B - Les enfants pauvres d'abord vus comme des enfants de pauvres

Dans cette vision de la pauvreté, monétaire ou en conditions de vie, les enfants pauvres sont statistiquement des enfants dans des ménages pauvres ou, pour le dire autrement, des enfants de pauvres. Globalement, les principales statistiques sur la pauvreté des enfants telles que rapportées par des organisations inter-

(16) Un ménage est considéré comme pauvre en conditions de vie s'il subit au moins 8 privations parmi une liste de 27 possibles regroupées en 4 dimensions : insuffisance de ressources, retards de paiement, restrictions de consommation et difficultés de logement. Chacun des 27 indicateurs correspond à la privation d'un élément de bien-être standard largement diffusé dans la population française

nationales (OCDE, Eurostat, UNICEF) sont de cet ordre¹⁷.

Ces données et calculs sur la pauvreté des enfants reposent sur les ménages ordinaires. Même si la définition des ménages a évolué, il s'agit toujours, principalement, des personnes vivant sous le même toit. Par conséquent, sont absents des statistiques de la pauvreté, les enfants qui ne vivent pas dans un ménage, c'est-à-dire dans un logement, tout particulièrement les enfants sans-domicile. Or ceux-ci comptent bien évidemment parmi les plus défavorisés. Autre limite intrinsèque à ces statistiques classiques réalisées à partir du ménage, elles font l'hypothèse d'un partage des revenus au sein de ce ménage. Mais la distribution des ressources n'est pas forcément égale entre les hommes

et les femmes, et entre les enfants. En un mot, le niveau de vie n'est pas forcément le même au sein du ménage. Ce n'est pas dire qu'il y a des enfants pauvres dans des ménages riches. C'est simplement souligner que l'approche usuelle par la pauvreté monétaire ne capte pas complètement la pauvreté des enfants.

Surtout, ce sont les situations extrêmes - mal prises en considération car difficiles à établir par la statistique publique - qui mobilisent l'attention. Les enfants accompagnant des adultes qui mendient, les enfants vivant dans des bidonvilles, échappent à la détermination statistique. Mais ce sont bien ces situations qui illustrent presque systématiquement les reportages sur la pauvreté des enfants.

III - D'importantes sources complémentaires

La statistique globale, telle qu'elle s'est affinée depuis une vingtaine d'années, sur les enfants de pauvres ne touche pas tous les enfants pauvres et manque certainement les enfants les plus pauvres (au sens des enfants dans le plus grand dénuement). Afin de rendre mieux compte de cette pauvreté infantile, il importe dès lors de mieux saisir la situation des enfants qui ne se retrouvent pas dans les statistiques communes de la pauvreté, qu'il s'agisse de la pauvreté monétaire ou de la pauvreté en conditions de vie.

D'autres sources que les désormais traditionnelles enquêtes sur les revenus fiscaux (ERF) et enquêtes statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV), qui permettent de mesurer pauvreté monétaire et pauvreté en conditions de vie, sont mobilisables pour

approcher autrement la pauvreté des enfants. Il ne saurait s'agir, en compilant les informations issues de ces sources, d'opérer des additions fallacieuses. Il n'y a pas à ajouter toutes ces données au chiffre « classique » des enfants pauvres. Des doubles comptes sont évidents. Des faiblesses dans certaines sources interdisent de considérer les chiffrages pour plus qu'ils ne sont : des indications. Mais l'ensemble, brièvement présenté, apporte une image complémentaire de ce qu'est la pauvreté infantile.

La combinaison des enquêtes générales prenant le ménage pour unité de compte (avec des échelles d'équivalence) et d'enquêtes de portée plus restreinte recensant les enfants en difficulté comme unités de compte apporte une image plus complète du sujet global des enfants pauvres.

(17) Pour les efforts de connaissance et de mise à disposition d'informations, v. le « Portail de données sur le bien-être des enfants » récemment proposé par l'OCDE (www.oecd.org/frr/social/famille/bien-etre-des-enfants/donnees/), les travaux du groupe de recherche Innocenti de l'UNICEF (www.unicef-irc.org/).

A - Les enfants sans-domicile

Quelques enquêtes, nationales ou limitées à un territoire ou un dispositif, sur des populations particulières - les sans-domicile notamment - permettent de spécifier la situation singulière des enfants faisant partie de ces populations enquêtées. Les « SDF » étant généralement considérés comme les plus exclus des exclus, il importe de mieux saisir les profils et trajectoires des enfants SDF et des enfants de SDF.

L'enquête « sans-domicile » (réalisée deux fois par l'INSEE en 2001 et en 2012) constitue une source importante, non pas vraiment au sujet des volumes, mais plutôt au sujet des évolutions des profils et des trajectoires des enfants « sans-domicile »¹⁸. Ceux-ci comptent forcément parmi les plus pauvres, sans apparaître dans les statistiques établies à partir des ménages, précisément car ils n'ont pas de logement. S'il faut se méfier du fétichisme du chiffre, pour une population très fluctuante, les données issues des deux enquêtes INSEE ont été très largement diffusées et valorisées. En 2012, il apparaît que sur 141 500 personnes

sans domicile (personnes sans-abri ou personnes dans des dispositifs d'hébergement, des logements adaptés ou à l'hôtel financé sur fonds publics) en France métropolitaine, plus de 30 000 étaient des mineurs. En 2001, l'INSEE comptait 86 000 sans domicile dont 16 000 enfants. La proportion d'enfants a un peu augmenté sur la période. Mais il faut prendre garde car les deux enquêtes ne sont pas strictement comparables. Cependant, l'ordre de grandeur est simple : 20 % des sans domicile sont mineurs, un quart des sans domicile adultes vivent avec des enfants. Le détail des situations et des proportions importe davantage que « le » chiffre : il y a très peu de sans-abri à la rue avec des enfants, mais les enfants sont très nombreux quand il s'agit de sans-domicile hébergés dans des hôtels. Les parents de ces enfants pauvres, que l'on peut dire très pauvres, sont aujourd'hui majoritairement étrangers, mais on ne connaît pas forcément la nationalité des enfants. Entre les deux enquêtes, le nombre d'enfants avec des adultes sans-domicile nés en France a baissé de 4 %, quand le nombre d'enfants avec adultes sans-domicile nés à l'étranger a plus que doublé.

Les sans domicile avec enfants en 2012

Situation de logement	Avec enfants
Sans domicile	26 %
sans abri	4 %
en hébergement collectif que l'on doit quitter le matin	1 %
en hébergement collectif où l'on peut rester pendant la journée	13 %
en hôtel	64 %
en logement	42 %

Source : INSEE

Lecture : 64 % des sans-domicile hébergés dans des hôtels le sont avec des enfants

Au sujet de ces enfants de sans-domicile, en particulier lorsqu'ils sont hébergés dans des hôtels, l'étude ENFAMS (ENfants et FAMilles Sans logement),

exclusivement consacrée aux familles sans logement en Île-de-France, s'est attachée à décrire leurs caractéristiques sociodémographiques et leur état de

(18) Pour des synthèses sur ces enquêtes, et sur l'ensemble de la question SDF, v. J. Damon, Exclusion : vers zéro SDF ?, La Doc. française, 2017.

santé¹⁹. Les données ont été recueillies en 2013. Ces familles, résidant dans des centres d'hébergement, d'accueil pour demandeurs d'asile ou dans des hôtels sociaux, ont été interrogées en 17 langues. Les parents étaient très majoritairement nés à l'étranger (94 %) et résidaient en France depuis 5 ans en moyenne. Près de la moitié des familles était monoparentale, 22 % avait au moins 3 enfants. La majorité souffrait de malnutrition, d'anémie (50 % des mères et 38 % des enfants), de dépression (30 % des mères) ou connaissaient un état de stress post-traumatique (20 % des mères). Concernant les enfants, 20 % présentaient des troubles de la santé mentale. 10 % n'étaient pas scolarisés.

B - Les sources administratives disponibles

L'administration a ses enquêtes et ses séries sur les établissements qu'elle finance et sur des demandes qu'elle reçoit. Deux grands volets de l'action publique traitent frontalement des populations les plus pauvres. Le programme budgétaire 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » regroupe les crédits de la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Le programme budgétaire 303 « Immigration, asile et

intégration » regroupe les moyens des politiques publiques relatives à l'entrée, à la circulation, au séjour et au travail des étrangers, à l'éloignement des personnes en situation irrégulière et à l'exercice du droit d'asile. Sur ces deux sujets, que l'on pourrait résumer par « grande pauvreté » et « immigration », il est possible de distinguer la place des « enfants pauvres ». Il faut ajouter à cela les données relatives à la protection de l'enfance - une manière singulière mais fondamentale d'approcher le sujet.

L'enquête Établissement Sociaux « difficulté sociale », réalisée par la DREES, s'intéresse à l'activité des établissements et services pour personnes en difficulté sociale, au personnel en fonction et au profil des personnes accueillies dans ces structures (hors urgence, hors nuitées hôtelières) : enfants et adolescents d'une part, adultes et familles d'autre part. En 2012 - mais les chiffres, sur fond de crise migratoire, ont largement augmenté depuis, notamment avec le développement des Centres d'accueil pour demandes d'asile (CADA) - plus de 81 000 personnes sans logement étaient accueillies en établissements (hors urgence). Un tiers, soit plus de 25 000, étaient mineures. Les chiffres plus récents permettront de prendre en considération les considérables évolutions et extensions tant de l'offre d'accueil pour sans-domicile que pour demandeurs d'asile.

(19) Pour une synthèse de cette étude datant de 2013, v. www.samusocial.paris/sites/default/files/publications/documents/synthese-rapport-enfams.pdf

Description des personnes hébergées en établissements, hors urgence (2012)

	Nombre de personnes	Proportion des moins de 18 ans
CHRS	34 680	30 %
Autres centres	6 750	24 %
Maisons relais	9 600	3 %
Accueil mère-enfants	5 240	58 %
CADA	21 560	42 %
Accueil d'urgence des demandeurs d'asile	2 000	30 %
Centres provisoires d'hébergement	1 480	43 %
Ensemble	81 300	32 %

Source : DREES

Lecture : 42 % des personnes hébergées dans les CADA sont mineures

Les données de l'OFPRA sur la demande d'asile, qui pourraient être utilement complétées par celles de l'OFFI sur les CADA et les bénéficiaires de l'ADA (allocation pour demandeur d'asile) recensent les demandeurs d'asile et, parmi eux, les mineurs. En 2017, 100 412 demandes ont été

enregistrées à l'OFPRA, dont 92 830 premières demandes et 7 582 réexamens. Pour les premières demandes, on comptait près de 20 000 enfants accompagnants. La quasi-intégralité d'entre eux se trouvent vivre sous le seuil de pauvreté. Leurs parents demandent l'ADA.

Les demandes d'asile

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 provi- soire	2017/ 2016
Premières demandes	41 254	45 925	45 454	59 335	63 935	73 689	+15,3%
Demandes mineurs accompagnants	14 001	14 536	13 859	15 133	14 436	19 141	+32,6%
Total des premières demandes	55 255	60 461	59 313	74 468	78 371	92 830	+18,4%
Réexamens*	6 213	5 790	5 498	5 607	7 355	7 582	+3,5%
Total des demandes	61 468	66 251	64 811	80 075	85 726	100 412	+17,1%

Source : OFPRA

Une autre source de données, sur les bidonvilles et habitants des bidonvilles en métropoles, n'est pas une source rapportant des données de l'activité administrative. C'est une enquête menée par l'administration afin de mesurer l'ampleur des situations locales. Depuis décembre 2012, la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (DIHAL) mène un recensement, par questionnaire aux préfetures, sur les campements et bidonvilles. Il s'ensuit une estimation sur ces cas particuliers, pour lesquels on peut noter certes une diminution du nombre total de personnes concernées, mais aussi une extension du phénomène par le nombre de sites concernés. Cette enquête concerne de fait les sites et les populations Roms, sans prendre en

compte les autres campements et bidonvilles de migrants (comme à Calais par exemple ou encore sur les boulevards parisiens), ni les situations dans les Doms, particulièrement préoccupantes en termes d'habitat indigne. En tout état de cause, les chiffres rapportés - qui ne sont, une nouvelle fois, qu'une indication particulière et non un dénombrement parfaitement rigoureux - apportent de l'information sur une masse d'enfants concernés dans l'hexagone. Environ le quart des résidents des campements et bidonvilles seraient mineurs. Ces enfants - absents des chiffres nationaux sur la pauvreté - vivent généralement dans des conditions indignes et insalubres. Une grande partie d'entre eux n'ont jamais été scolarisés, en France ou ailleurs.

Le recensement des bidonvilles métropolitain par la DIHAL

	Septembre 2013	Janvier 2014	Octobre 2015	Avril 2016	Avril 2017
Nombre de bidonvilles	394	429	582	569	571
Nombre de personnes	16 949	19 200	17 929	17 510	16 000
Nombre d'enfants	Plus de 4 300	Au moins 5 100	4 000 pour 251 sites	3 600 pour 330 sites	3 600 pour 325 sites

Source : DIHAL

Lecture : en 2017, on compte 3 600 enfants pour 325 bidonvilles. On ne saurait, en toute rigueur, extrapoler ce chiffre pour l'ensemble des bidonvilles recensés.

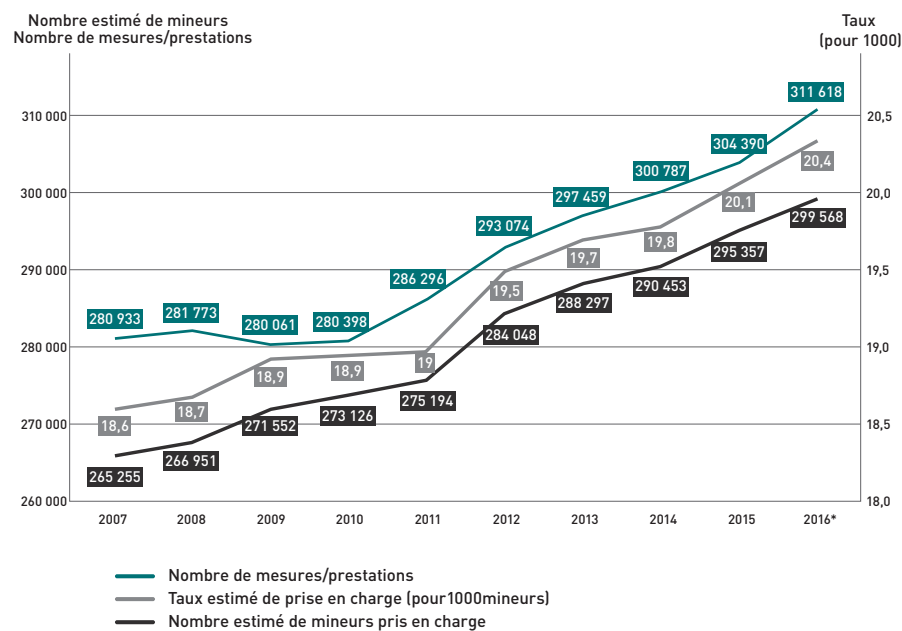
Dernière source administrative, dans notre liste, celle de l'aide sociale à l'enfance. Fin 2016, le nombre de mineurs bénéficiant d'au moins une prestation/mesure relevant du dispositif de protec-

tion de l'enfance est estimé à 299 600 sur la France entière (hors Mayotte), ce qui représente un taux de 20,4‰ des mineurs. Depuis 2007, le nombre de mineurs suivi en protection de l'en-

fance s'est accru de 13 %. Ce chiffre global repose sur l'exploitation par l'Observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) de trois sources : l'enquête annuelle de la DREES sur l'aide sociale à l'enfance (ASE), le nombre de mesures judiciaires recensées par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), le nombre de mineurs suivis par le juge des enfants (source du Ministère de la Justice). La distribution entre prestations/mesures de milieu ouvert et de placement est respectivement de 51,7 % de milieu ouvert et 48,3 % de placement en 2016. Il faut bien prendre garde à ne pas faire d'équivalence stricte entre pauvreté des enfants et protection de l'enfance, dans la mesure où ne sont pas uniquement concernées des familles sous le seuil de pauvreté. Cependant, celles-ci sont surreprésentées. Surtout,

pour le sujet des enfants pauvres, il faut probablement d'abord se pencher sur les enfants placés. Ces 148 000 mineurs ne sont pas tous d'origines modestes. Leurs conditions de prise en charge, en familles ou en centres d'accueil, les écartent du dénuement au quotidien. Ils sont cependant dans des situations bien particulières qui légitiment de les rapprocher de la problématique des enfants pauvres. La problématique de ces enfants placés est d'autant plus importante que, par la suite, nombre d'entre eux vont venir grossir les rangs des adultes pauvres. D'après les enquêtes INSEE sur les sans-domicile, il apparaît que près du quart des personnes privées de logement sont d'anciens enfants placés. La question des enfants pauvres est toujours, et très largement, une question de futurs adultes pauvres.

Graphique 02 | Évolutions des prises en charge des mineurs en protection de l'enfance (au 31/12)



Source : ONPE

C - Les sources associatives mobilisables

Les sources associatives, tirées habituellement de rapport d'activité, mais parfois d'enquêtes spécifiques, ont un grand retentissement lorsqu'elles sont médiatisées. Elles viennent assurément compléter les données nationales apportées par la statistique publique. Elles livrent du verbatim, du vécu. Elles mettent en lumière des évolutions et des failles. Mais elles ne sont généralement que ce qu'elles sont : des mesures d'activité. En ce sens, elles rendent compte de certaines formes de pauvreté, sans vouloir décrire le phénomène dans toute sa diversité. En tout cas, sur la pauvreté des enfants, elles alertent et ajoutent des séries utiles. Ces activités associatives de production et de diffusion de données se professionnalisent depuis une vingtaine d'années. Elles permettent des coups de projecteur comme des séries.

Entre autres travaux, la Fédération des acteurs de la solidarité (ex-FNARS) produit régulièrement un baromètre du 115, synthétisant les demandes et réponses faites au numéro d'urgence. Il n'y a pas de descriptif précis des situations, en particulier de celles des enfants. En revanche, la fédération met de plus en plus l'accent sur la non prise en charge des enfants. Ainsi, à l'occasion de la rentrée scolaire 2017, une enquête Flash, dans 40 départements hors Paris, dans la nuit du 4 septembre, a montré que 63 % des moins de 18 ans concernés par une demande d'hébergement au 115, n'ont pas été hébergés. Sur 4 086 demandes d'hébergement, 1 118 mineurs faisaient partie des familles ayant appelé le 115 et 26 % d'entre eux sont issus d'une famille composée de 3 enfants. Les enfants représentaient ainsi 29 % de l'ensemble de la population enregistrée au 115.

Les mineurs sont la classe d'âge la plus représentée, et, parmi eux, 363 enfants de moins de trois ans dont plus de la moitié (58 %) n'a pas obtenu de solutions d'hébergement le soir de cette enquête Flash. Pour Paris, où le 115 héberge chaque soir plus de 4 500 familles (soit 14 000 personnes), 352 mineurs sont restés sans solution le soir de 4 septembre, soit près de 87 % de ceux pour lesquels une demande avait été formulée.

Les données du Secours Catholique, sur ses propres services, apportent une information plus large. En 2003, l'association comptait 1 600 000 personnes accueillies, dont 740 000 enfants. En 2016, c'est 1 438 000 pour 671 000 enfants. Le nombre moyen d'enfants par ménage diminue depuis plusieurs années. En 2016, en moyenne 2,12 enfants sont présents dans les familles que le Secours Catholique rencontre. Ils étaient 2,20 en 2002 et 2,15 en 2010. Deux points importants : les enfants représentent toujours près de la moitié des personnes rencontrées ; la majorité d'entre eux vivent maintenant au sein de familles monoparentales.

Les données du Secours Populaire ont également leur intérêt. 3 310 000 « personnes aidées » en 2016, dont 1 045 000 enfants. La base Atrium Pop Accueil est un outil dont se sont dotées les fédérations du Secours populaire, à partir de 2011, afin de recueillir des informations sur les personnes reçues au sein de leurs permanences. Cet outil doit servir pour mieux connaître les caractéristiques des populations bénéficiaires.

Bien au-delà des chiffres, ces rapports d'activité analysés, auxquels on pourrait ajouter ceux d'autres grandes associations comme les Restaurants du Cœur, donnent de la chair aux données. Ils incarnent les problèmes et les difficultés à les résoudre.

IV - Mobiliser d'autres sources encore et traiter les thèmes les plus ardu

Il ne saurait s'agir de figoler pour figoler. Mais le sujet des enfants pauvres mérite mieux que les envolées lyriques, les critiques idéologiques et la satisfaction de discuter à partir de l'indicateur central amené par l'INSEE. On peut - on l'a vu - compléter par les données issues de sources diverses. Ces données, dont la qualité diverse peut être infiniment discutée, sont plutôt aisément disponibles. D'autres, plus difficilement disponibles ou bien qui ne sont pas encore traitées, mériteraient d'être exploitées. Afin de parfaire la connaissance, certes, mais également afin de mieux façonner les dispositifs spécifiques en réponse aux problématiques particulières qui peuvent se poser.

En ce sens, les fichiers CAF pourraient être spécialement mobilisés sur la question des enfants pauvres. Les données sur les allocataires CAF ne permettent pas de saisir toute la population française, mais, la moitié d'entre elle. Tout de même, avec les prestations familiales, les prestations logement et les prestations précarité comme le RSA, elles permettent d'aborder assez largement les enfants pauvres. Tous les enfants pauvres (au sens de la statistique classique INSEE) cependant ne sont pas forcément dans les bases CAF. Par exemple : des enfants uniques de couples à faibles revenus n'ayant pas recours au RSA ou à la prime d'activité. En revanche, une partie des enfants pauvres qui ne sont pas forcément présents dans les bases INSEE peuvent être dans les bases CAF. Par exemple : des enfants vivant avec des sans-domicile allocataires du RSA sans application du forfait logement ; des enfants vivant

hébergés avec des parents relevant du dispositif d'Aide au Logement temporaire (ALT). L'exploitation globale des fichiers CAF donne une autre image de la pauvreté des enfants ; l'exploitation spéciale des bases de données de certaines prestations apporte de l'information sur les plus pauvres d'entre eux.

Dans le même ordre d'idées, celui du recours fouillé aux fichiers administratifs, les données de la CMU-C pourraient être davantage exploitées afin de spécifier la situation des enfants (on sait que deux cinquièmes des bénéficiaires ont moins de 20 ans), et leur recours aux soins. Dans la mesure où la pauvreté en milieu agricole est assez mal cernée - en tout cas moins bien cernée que pour les ressortissants d'autres régimes de protection sociale -, les données de la Mutualité Sociale Agricole (MSA) pourraient faire l'objet d'un traitement particulier autour de la question des enfants pauvres en zones rurales. La pauvreté rurale est différente de la pauvreté urbaine. Surtout, la pauvreté des agriculteurs a ses spécificités. Il en va certainement de même de la pauvreté infantile en milieu rural, tout particulièrement dans les ménages d'agriculteurs.

Le cas singulier des DOM mérite d'être creusé. Selon que l'on prend en considération un seuil de pauvreté national ou des seuils locaux, les volumes et taux de pauvreté n'ont rien à voir⁽²⁰⁾. En tout état de cause, un effort s'impose pour mieux cerner la pauvreté des enfants, dans des territoires où les enfants sont très nombreux... Avec un seuil de pauvreté national appliqué à Mayotte - où

(20) Sur la pauvreté dans les DOM, des progrès sont à signaler : v. la note du 6 nov. 2017 « Pauvreté dans les DOM : un coin du voile se lève ? » sur le site de l'Observatoire de la société, www.observationsociete.fr/revenus/pauvrete-dans-les-dom-un-coin-du-voile-se-leve.html

les mineurs représentent la moitié de la population -, le taux de pauvreté des enfants doit atteindre des sommets ! C'est-à-dire la quasi-intégralité de la population mineure.

Le sujet maintenant connu sous le sigle MNA (mineurs non accompagnés) est certainement, dans le contexte de crise migratoire, l'un des plus sensibles et des plus préoccupants. Appelés, jusqu'à récemment, « mineurs isolés étrangers » (MIE), ces jeunes défraient la chronique. Ils étaient 4 000 à être pris en charge par les conseils départementaux en 2010. Leur nombre a atteint 13 000 en 2016 et aurait dépassé 25 000 en 2017. Mais il s'agit de ceux qui font une demande de prise en charge. En réalité, le nombre et les situations de ces MNA ne sont connus que de manière lacunaire. Un effort de connaissance s'impose là aussi.

Dernier sujet recensé ici : les enfants avec des adultes qui mendient. Exposés dans la rue, ces enfants sont certainement parmi les plus en difficulté. Le sujet figure parmi les plus sensibles ²¹.

Mais une meilleure connaissance de ces situations - qu'aucune statistique crédible ne saurait aujourd'hui décrire - et une meilleure prise en charge s'imposent.

Cet article débutait par ce qui a légitimé, au début des années 2000, l'intérêt et l'investissement statistiques sur les enfants pauvres. Il s'agissait d'aller bien au-delà des enfants à la rue ou en institutions. Au terme du propos, il apparaît essentiel de ne pas oublier ces enfants, certainement très pauvres, et de mieux les intégrer à l'effort de connaissance. De fait, il importe de ne pas uniquement traiter des grands dossiers de révision des prestations sociales. Il faut aussi se pencher, avec sérieux et détermination, sur les cas les plus graves. Ceux-ci sont parfois occultés ou mis de côté. Ce sont pourtant les plus flagrants, avec les situations les plus indignes dans lesquelles peuvent se trouver les enfants pauvres.

(21) Pour une analyse globale, v. J. Damon, La lutte contre la mendicité des enfants : état du droit, RDSS 2014. 553.