



LUTTER CONTRE LA PAUVRETE DES FAMILLES ET DES ENFANTS

CONSTATS ET PROPOSITIONS DU HCFEA

Note de synthèse

Rapport adopté par le Conseil de la famille le 5 juin 2018

« Considérer les progrès de la société à l'aune de la qualité de vie du plus démuné et du plus exclu, est la dignité d'une nation fondée sur les Droits de l'Homme »¹
Jean-Paul Delevoye, Pierre-Yves Madignier, CESE

¹ « Grande pauvreté et précarité économique et sociale, et maintenant ? », réédition du rapport - Wresinski, 1987-2012, CESE 2012

LUTTER CONTRE LA PAUVRETE DES FAMILLES ET DES ENFANTS

CONSTATS ET PROPOSITIONS DU HCFEA

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, par l'intermédiaire de son Conseil de la famille, a inscrit à son programme de travail la question suivante : « Comment lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale des familles et des enfants, et réduire les inégalités ? ». Il s'agit d'une part d'identifier les caractéristiques des familles pauvres ou en risque d'exclusion sociale, et les difficultés auxquelles elles sont confrontées ainsi que leurs enfants, et d'autre part d'interroger les politiques publiques conduites pour lutter contre la pauvreté et le risque d'exclusion sociale et contre leurs conséquences. Le Président de la République a décidé, le 17 octobre 2017, d'engager l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie est actuellement portée Olivier NOBLECOURT, nommé Délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.. L'objectif des travaux du Conseil de la famille est d'apporter une contribution à cette stratégie et aux débats sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de soumettre des pistes pour améliorer la situation des familles pauvres ou en risque d'exclusion sociale. .

Deux raisons principales motivent le choix de ce thème de travail :

- d'abord l'importance du taux de pauvreté des enfants : si, en 2014, 14 % de la population métropolitaine, soit 8,6 millions de personnes, vit en dessous du seuil de pauvreté, la pauvreté des enfants est sensiblement supérieure à celle de l'ensemble de la population puisqu'elle atteint 19,8 % ; deux types de familles sont particulièrement concernés, les familles monoparentales et les familles nombreuses ;
- ensuite l'importance des phénomènes de reproduction sociale en la matière : l'enfant d'une famille pauvre a beaucoup plus de risques de se retrouver lui aussi dans une position disqualifiée socialement lorsqu'il atteint l'âge adulte, parce qu'il ne dispose pas des ressources économiques, sociales, ou relationnelles nécessaires ; lutter contre les conséquences de la pauvreté pour les enfants, en termes de risque accru d'exclusion sociale, est donc particulièrement important.

Pour le Haut Conseil, notre société ne peut se satisfaire de ce double constat, et il est impératif qu'une politique dynamique et volontariste de lutte contre la pauvreté soit engagée, qui devrait se fixer pour ambition l'éradication de la pauvreté des enfants. C'est dans ce sens qu'il a conduit ses travaux.

Ce dossier présente le résultat de ce travail.

Comme la pauvreté recouvre tous les aspects de la vie des personnes - son caractère pluridimensionnel est régulièrement souligné - les contributions présentées dans ce dossier n'ont pas la prétention de couvrir de façon exhaustive un sujet aussi vaste. Elles viennent en complément des nombreux éclairages existant ; le choix a été ici de se focaliser sur la situation et les principales difficultés rencontrées par les familles et les enfants, et certaines voies d'amélioration qui pourraient être proposées, ce qui est une des vocations du conseil de la famille.

En synthèse : des difficultés particulières pour les enfants de familles monoparentales et de familles nombreuses

De manière synthétique, l'ensemble des documents constituant ce dossier met en avant les principaux enseignements suivants :

- d'abord, comme indiqué ci-dessus, l'importance du taux de pauvreté des enfants, près de 20%, nettement supérieur à celui de l'ensemble de la population, de l'ordre de 14% ; cela situe le niveau des enjeux qui sont devant nous, si l'on veut rompre avec ce nombre inacceptable de 2,8 millions d'enfants en situation de pauvreté et le cercle vicieux de la reproduction de la pauvreté ;
- cette situation tient à ce que deux types de familles sont particulièrement concernés par la pauvreté, les familles monoparentales d'une part, les familles nombreuses d'autre part ; dans les deux cas, la faiblesse des niveaux de formation et les difficultés portant principalement sur les femmes pour pouvoir mener de front leurs responsabilités familiales et l'exercice d'un emploi apparaissent primordiales, conduisant dans de très nombreux cas à un éloignement durable du marché du travail ;
- les contraintes pesant sur ces familles conduisent à des conditions de vie très difficiles, difficulté à joindre les deux bouts en matière budgétaire, renonciation à certains biens et services, notamment en matière de santé ou de logement ; les conséquences en sont particulièrement inquiétantes pour les enfants, se traduisant notamment en matière de santé et de réussite scolaire, risquant de les entraîner à terme dans un cycle de reproduction de la pauvreté ;
- ce constat apparaît particulièrement préoccupant lorsqu'on s'intéresse aux familles qui ont recours aux services de solidarité et à l'aide des associations ; ainsi, les enfants qui vivent dans un logement précaire, ou d'urgence, voire dans un bidonville ou à la rue font face à des difficultés souvent insolubles pour accéder à une scolarité un tant soit peu normale.

Face à ces difficultés, les politiques publiques ne sont pas inactives.

Le premier problème est celui de l'accès de tous aux droits fondamentaux. Les plans successifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la politique de la ville en ce qui concerne les quartiers sensibles proposent déjà tout un ensemble de mesures en matière d'emploi, de logement, de protection de la santé, de justice, d'éducation, de formation et de culture, ou de protection de la famille et de l'enfance. Ces mesures doivent être évaluées et consolidées en permanence.

Notre système de redistribution, notamment les prestations familiales et sociales, jouent pour leur part un rôle important en matière de lutte contre la pauvreté. Mais elles restent certainement à améliorer en ce qui concerne les familles monoparentales et les familles nombreuses, même si le problème de fond reste celui de l'insuffisance des revenus primaires, notamment ceux issus du travail.

Dans cet ensemble de politiques publiques, le Conseil de la famille souhaite attirer l'attention sur six sujets particuliers :

- le premier concerne les prestations financières, premier outil à disposition des pouvoirs publics pour lutter contre la pauvreté ; le rapport examine trois scénarios alternatifs de renforcement des prestations financières ciblées en direction des familles pauvres ;
- la question de l'accompagnement social des familles pauvres et l'accès à des services collectifs qui fonctionnent d'une part ; aider des familles fortement précarisées à sortir de la pauvreté nécessite un fort investissement en leur direction de la part des services sociaux et de pôle emploi ; si celui-ci est indispensable, on ne peut qu'être inquiet en constatant le relatif recul ces dernières années des actions menées, et des financements qui leur sont consacrés ;
- la question de l'accessibilité à un mode d'accueil et aux dispositifs de soutien à la parentalité se pose de façon accrue pour les familles en situation de pauvreté et/ou en parcours d'insertion; c'est un enjeu clé si l'on veut que les mères seules puissent retrouver le chemin de l'emploi ; pour les enfants, l'enjeu est leur socialisation et leur développement futur ; là aussi, des efforts importants restent à engager ;
- la question des cantines scolaires ensuite : il n'y a rien de pire pour un enfant que de passer sa journée le ventre vide, et le fait de pouvoir bénéficier d'un repas complet et équilibré le midi est une des conditions nécessaires pour pouvoir bénéficier des apprentissages que propose l'école ; le rapport fait un ensemble de propositions en la matière ;
- un point apparaît comme particulièrement important du point de vue des familles, le regard que portent sur elles les institutions et les services sociaux ; celui-ci est plus souvent orienté vers la recherche de la faute, de la défaillance ou du manque, que vers la compréhension et l'aide ; cela conduit à une crainte importante de la part des familles concernées, relative en particulier à leurs enfants, qui nourrit une méfiance vis-à-vis des institutions dans laquelle s'enracine un risque de non recours aux prestations et services sociaux ; changer ce regard est ainsi fondamental ; une sensibilisation et une formation des professionnels devraient être engagées dans ce sens ;
- enfin le problème du non-recours aux prestations et aides sociales est important de la part de ces familles : la complexité de la législation, la fermeture des guichets et la difficulté à trouver un accompagnement pour remplir des demandes, la fracture numérique, dressent devant les familles un ensemble croissant d'obstacles auxquels il convient que les organismes sociaux répondent.

L'organisation du dossier **« Lutter contre la pauvreté des familles et des enfants »**

Le dossier est constitué d'un ensemble de notes, structurées autour de l'architecture suivante :

Introduction : synthèse des constats et propositions

1. L'état des lieux

- 1-1 La pauvreté des enfants et des familles : constat statistique sur la situation française
- 1-2 Pauvreté monétaire et insuffisance budgétaire : une analyse complémentaire de la situation des familles et des enfants
- 1-3 Eléments quantitatifs de comparaisons européennes
- 1-4 Grande pauvreté et recours aux associations : un regard sur la pauvreté au quotidien

2 Les politiques publiques

- 2-1 Les plans de lutte contre l'exclusion
- 2-2 Pauvreté des familles et redistribution
- 2-3 Trajectoire et accompagnement des bénéficiaires du RSA

3 Des propositions pour lutter contre la pauvreté des familles et des enfants

- 3-1 Agir pour mettre en œuvre les droits fondamentaux
- 3-2 Le rôle des prestations familiales et sociales pour lutter contre la pauvreté des enfants : une analyse de scénarios alternatifs
- 3-3 L'accès à la cantine scolaire : un droit pour tous les enfants, un droit essentiel pour les enfants de familles pauvres ?
- 3-4 Favoriser l'accès aux modes d'accueil des familles en situation de pauvreté

La pauvreté, de quoi parle-t-on ?

Les notions de pauvreté, de précarité et d'exclusion sociale ont fait l'objet de nombreux débats. On peut partir de la définition de la précarité adoptée par le Conseil économique social et environnemental (CESE) dès 1987 et reprise par le Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE) :

« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins grave et définitive. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible».

Les sociologues et les économistes soulignent les précautions à prendre dans l'usage des termes de pauvreté, ou d'exclusion, en partant notamment des considérations suivantes :

- l'aspect multidimensionnel : la position sociale d'un individu, ou d'une famille, ne saurait se limiter à sa place relative sur une échelle de revenus, d'où l'idée de combiner plusieurs approches de la pauvreté (monétaire, conditions de vie, risque d'exclusion sociale,...)² ;
- l'aspect conventionnel : on se situe en général dans des approches relatives ; les seuils utilisés ne renvoient pas à une idée de pauvreté absolue, mais visent plutôt à qualifier des degrés de difficulté au sein d'un pays donné et à un moment donné ;
- l'aspect dynamique : les situations individuelles ne sont pas figées et peuvent évoluer dans le temps, d'où la référence à des processus, des trajectoires, en distinguant si possible les situations en fonction de leur caractère plus ou moins durable ; l'idée est que l'on ne situe pas dans une conception duale (in/out, pauvres/non pauvres, inclus/exclus)³, mais dans une continuité qui va des situations de familles ordinaires jusqu'aux situations extrêmes de dénuement et de privation de droits ;
- l'importance des politiques sociales dans la désignation des personnes faisant l'objet d'une aide de la société⁴, avec les éventuels effets de stigmatisation liés à cette désignation.

² Cf. la définition du terme pauvreté dans l'encyclopédie en ligne Wikipedia

« La pauvreté est un terme caractérisant la situation d'un individu, d'un groupe de personnes ou d'une société qui ne dispose pas des **ressources suffisantes** pour lui permettre de satisfaire ses **besoins fondamentaux** et **se développer normalement**. La pauvreté réfère primitivement à l'accès à la nourriture, l'eau potable, les vêtements, le logement et le chauffage, mais avec le progrès technologique et le développement des sociétés elle concerne également l'accès à des ressources comme l'électricité et les communications, et de manière générale l'ensemble des conditions de vie, incluant l'accès à des soins de santé et l'éducation. Le terme "pauvreté" est relatif à celui de richesse, et fait référence aux situations d'inégalités économiques et politiques entre individus et entre sociétés. »

³ « Il n'existe pas d'exclusion dans l'absolu – exclusion de quoi ? – il existe des dialectiques de l'inclusion/exclusion. Toute organisation sociale, quel que soit son niveau – de la famille à l'entreprise ou à la nation -, implique par définition l'inclusion des uns et l'exclusion des autres. Ce qu'il importe d'étudier, ce n'est pas l'exclusion en tant que telle, ce sont les formes spécifiques qu'ont prises aujourd'hui les processus d'exclusion /inclusion . » ;

Dominique Schnapper. « *Intégration et exclusion dans les sociétés modernes* », in *L'Exclusion l'état des savoirs* sous la direction de Serge Paugam, Paris : Éditions La Découverte, 1996,

⁴ "C'est à partir du moment où ils sont assistés, peut-être même lorsque leur situation pourrait normalement donner droit à une assistance, qu'ils deviennent partie d'un groupe caractérisé par la pauvreté. Ce groupe ne reste pas unifié par l'interaction avec ses membres, mais par l'attitude collective que la société adopte à son égard".

Georg Simmel, *Les pauvres*, (1ère éd. en allemand, 1907), Paris, PUF, Quadrige, 1998

Cinq définitions complémentaires utilisées dans les études

Compte tenu de ces considérations, plusieurs approches complémentaires de la notion de pauvreté sont utilisées dans les études :

- la **pauvreté monétaire** qui renvoie à l'insuffisance des revenus : les ménages qualifiés de pauvres ont un revenu disponible par unité de consommation inférieur à un seuil de pauvreté fixé de façon conventionnelle (en général, le seuil retenu est de 60% du revenu médian par unité de consommation du pays)⁵⁶ ;
- la pauvreté d'existence ou **pauvreté en conditions de vie**, qui prend en compte l'impossibilité de satisfaire un certain nombre de besoins fondamentaux listés *a priori* ;
- les personnes en **risque de pauvreté ou d'exclusion sociale**, concept utilisé au niveau européen, qui cumule les deux approches précédentes et un fort éloignement du marché du travail ;
- les personnes **en insuffisance budgétaire** (75% du budget de référence), nouveau concept qui renvoie au budget minimal pour ne pas avoir à subir de privations et qui permettrait une participation effective à la vie sociale (Onpes, 2015) ;
- la **pauvreté subjective** : qui part de la perception par une famille ou un individu de sa propre situation.

De manière complémentaire à la pauvreté monétaire, on pourra s'intéresser à l'intensité de celle-ci, qui prend en compte la gravité de cette pauvreté à travers l'écart entre le seuil de pauvreté et le revenu des ménages pauvres. En dessous du seuil de pauvreté, les ménages très pauvres, dont le revenu est inférieur à 40% du revenu médian concernent plus de 2 millions de personnes.

Les données statistiques disponibles, s'appuyant sur ces différentes définitions, traitent à de rares exceptions près de la situation des personnes vivant dans des ménages ordinaires, c'est-à-dire au sein d'un logement, fut-il d'une qualité médiocre. Elles sont moins adaptées pour décrire la grande pauvreté, qui se concentre plutôt au sein des personnes hors ménages ordinaires (sans domicile fixe, personnes vivant en foyer, hébergement temporaire,...). C'est pourquoi le dossier comprend deux notes, basées sur l'expérience des associations intervenant auprès des personnes en grande difficulté, mettant l'accent sur le profil et les difficultés particulières que rencontrent ces personnes.

⁵ L'Insee, comme Eurostat et les autres pays européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative alors que d'autres pays (comme les États-Unis ou le Canada) ont une approche absolue. Dans l'approche en termes relatifs, le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Eurostat et les pays européens utilisent en général un seuil à 60 % de la médiane des niveaux de vie. La France privilégie également ce seuil, mais publie des taux de pauvreté selon d'autres seuils (40 %, 50 % ou 70 %).

⁶ Les conventions de calcul (définition des unités de consommation, du revenu disponible,...) jouent elles-aussi un rôle très important dans la caractérisation des personnes que l'on va identifier comme « pauvres ».

Connaître les bénéficiaires des politiques publiques

Deux approches de nature différente complètent les données disponibles pour appréhender la pauvreté ; elles ne s'appuient pas sur une définition *a priori* de la pauvreté mais partent des dispositifs d'aide existants, et de leurs bénéficiaires :

- les bénéficiaires de minima sociaux d'une part (pauvreté « administrative » car encadrée par des textes législatifs et réglementaires) ;
- les personnes qui ont recours aux services sociaux et aux associations caritatives qui varient selon les services proposés et les publics ciblés.

Vulnérabilité, précarité, insécurité

Si l'on cherche à dépasser les dimensions économiques ou sociales, une approche en termes de vulnérabilité des familles peut également être mobilisée : « *on sait combien la précarité sociale engendre quasi-mécaniquement la fragilisation sanitaire via la malnutrition, les difficultés d'accès aux soins, le logement dégradé et les conséquences psychiques des difficultés quotidiennes. En ce sens, la substitution de la notion de vulnérabilité à celles, antérieures, de misère, indigence, pauvreté, etc., met l'accent sur des mécanismes de fragilisation et de blessures polymorphes* »⁷.

De quelle famille parle-t-on ?

Par rapport aux concepts de famille élargie dans le temps (la lignée des ascendants) ou dans l'espace (l'ensemble des collatéraux), on s'intéressera ici principalement au noyau familial qui, au sein d'un ménage avec enfant(s), partage en principe un budget commun . Les données statistiques utilisées se centrent en effet sur la population des ménages dits ordinaires, c'est-à-dire vivant dans un même logement. Lorsque des données seront disponibles, on essaiera aussi de donner un éclairage sur les personnes hors ménage ordinaire qui, en matière de pauvreté, correspondent aux situations les plus problématiques (hébergement collectif, sans domicile fixe, habitat précaire,...).

En ce qui concerne les enfants, si un certain nombre de données disponibles retiennent une notion d'enfant à charge vivant au sein du logement, on centrera l'analyse dans toute la mesure du possible sur ceux de moins de 18 ans. La situation des jeunes de 18 à 24 ans qui a fait l'objet d'un rapport récent du HCF ne sera pas traitée ici en tant que telle. Lorsque les données le permettent, on abordera la question des conséquences de la pauvreté sur le développement des enfants, notamment en termes d'éducation et de santé, facteurs clés pour une intégration réussie dans la société à l'âge adulte.

⁷ Brodriez-Dolino Axelle, « *La vulnérabilité, nouvelle catégorie de l'action publique* », *Informations sociales*, vol. 188, n° 2, 2015.

L'état des lieux

Le constat statistique : près de 2,8 millions d'enfants pauvres (Note 1.1)⁸

Tableau 1 : Taux de pauvreté selon le type de ménage (taux de pauvreté à 60% du niveau de vie médian)

Type de ménage	Nombre de ménages (milliers)	Nombre de ménages pauvres (milliers)	Population des ménages (milliers) (1)	Nombre de personnes pauvres (milliers) (2)	Taux de pauvreté (en %) (2)/(1)	Nombre d'enfants (milliers) (3)	Nombre d'enfants pauvres (milliers) (4)	Taux de pauvreté des enfants (en %) (4)/(3)
Ensemble	27 826	3 740	62 227	8 760	14,10%	13 945	2 765	19,80%
Personnes seules	9 803	1 558	9 803	1 558	15,90%	0	0	
Homme seul	4 238	728	4 238	728	17,20%	0	0	
Femme seule	5 565	830	5 565	830	14,90%	0	0	
Familles monoparentales	2 437	727	6 225	2 083	33,50%	2 444	1 042	42,70%
1 enfant mineur	701	202	1 405	406	28,90%	701	202	28,80%
2 enfants dont au -1 mineur	598	231	1 793	694	38,70%	1 057	411	38,90%
3 enfants dont au -1 mineur	241	145	1 052	646	61,40%	677	428	63,30%
enfants majeurs uniquement	897	148	1 975	338	17,10%	8	1	7,20%
Couples	14 868	1 276	43 836	4 512	10,30%	11 112	1 592	14,30%
sans enfant	7 327	418	14 654	835	5,70%	0	0	
1 enfant mineur	1 910	180	5 738	539	9,40%	1 910	180	9,40%
2 enfants dont au -1 mineur	2 785	267	11 146	1 069	9,60%	5 101	487	9,60%
3 enfants dont au -1 mineur	1 116	176	5 579	882	15,80%	2 943	462	15,70%
4 enfants et + dont au -1 mineur	315	126	2 000	811	40,50%	1 135	459	40,40%
enfants majeurs uniquement	1 415	109	4 718	375	8,00%	23	4	18,70%
Ménages complexes	695	156	2 329	571	24,50%	455	147	32,20%
sans enfant mineur	430	85	1 136	231	20,30%	3	0	
avec enfant(s) mineur(s)	265	71	1 192	341	28,60%	452	147	32,40%

Source : Calculs Secrétariat général du HCFEA

Données utilisées : Insee, DGFIP, CNAF, CNAV, CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Une forte concentration de la pauvreté sur les familles monoparentales, surtout à partir de 2 enfants, et les couples avec au moins 4 enfants

Le premier constat concerne les taux de pauvreté très élevés parmi les familles monoparentales (39% avec 2 enfants, 63% avec au moins 3) et pour les couples avec au moins 4 enfants (40%) (tableau 1). Ce constat n'est pas nouveau, mais l'importance des taux de pauvreté mérite que l'on s'y attarde, d'autant qu'ils sont mesurés après avoir pris en compte l'ensemble des transferts et aides. Cela veut dire que, bien que notre système de prestations sociales ait un rôle puissant en termes de réduction des taux de pauvreté⁹, il reste insuffisant pour certaines configurations familiales et doit certainement être renforcé pour répondre à ces situations.

Ainsi, et de manière très synthétique, on peut identifier deux types de configurations familiales particulièrement concernées par le risque de pauvreté, mais avec des types de problématiques *a priori* assez différentes :

- les mères isolées d'abord, plutôt celles qui ont au moins deux enfants : au-delà de la charge d'assurer seule l'entretien de plusieurs enfants, notamment financièrement, la question principale semble tourner autour de l'emploi : une grande majorité est soit

⁸ Cf. note « La pauvreté des enfants et des familles. Constat statistique sur la situation française » dans ce dossier

⁹ Cf. ci-dessous note « Pauvreté des familles et redistribution » dans ce dossier.

au chômage, soit tellement éloignée de l'emploi qu'elle ne déclare plus chercher un emploi ; les autres sont des employées peu qualifiées ; plus de 600 000 enfants mineurs vivent dans chacun de ces deux types de famille ;

- les couples ayant au moins trois enfants, dans lesquels seul l'homme se déclare actif (qu'il soit effectivement en emploi ou au chômage), la femme restant au foyer pour s'occuper des enfants ; on est là dans un modèle traditionnel des familles ouvrières, mis à mal par les recompositions de l'activité industrielle et des modèles familiaux ; plus de 450 000 enfants mineurs vivent dans ce type de famille.

Ces deux configurations-type ne recourent pas l'ensemble des situations rencontrées, mais donnent deux points de focalisation autour desquels s'organisent une majorité de situations.

Des écarts qui s'accroissent par rapport à l'ensemble des ménages

De manière plus générale, parmi les 3,7 millions de ménages disposant d'un niveau inférieur au seuil de pauvreté monétaire (60 % du niveau de vie médian) en 2014, 1,4 millions sont des familles avec au moins un enfant mineur. Sur les quelques 8,8 millions de personnes vivant dans un de ces ménages pauvres, près de 2,8 millions sont des enfants mineurs. 600 000 enfants appartiennent même à un ménage vivant sous le seuil de grande pauvreté (40 % du niveau de vie médian). Le taux de pauvreté au seuil de 60 %, égal à 14,1% dans la population générale en 2014, s'élève à près de 20 % pour les enfants, ce qui s'explique par un risque de pauvreté monétaire plus élevé pour les familles monoparentales (33,5 %), les couples avec 3 enfants (15,8%) et les couples avec 4 enfants et plus (40,5 %). Ce constat n'est pas nouveau. En revanche, les écarts entre configurations familiales se sont fortement aggravés depuis 2008, au détriment en particulier des familles monoparentales ayant au moins deux enfants et des couples ayant au moins quatre enfants, et ce en dépit des mesures de politique publique mises en place. Les taux de pauvreté des enfants mineurs et des jeunes de 18 à 29 ans sont plus élevés que pour le reste de la population. Cependant, alors que l'écart avec les autres catégories d'âge s'était réduit au début des années 2000, il s'est de nouveau accru en leur défaveur à partir de 2004.

Eloignement de l'emploi et faible niveau de formation

Le statut vis-à-vis de l'emploi et l'existence de revenus d'activité ou de remplacement jouent un rôle déterminant. La prévalence de la pauvreté varie également selon le milieu social, la pauvreté monétaire touchant très fortement les familles monoparentales dont la personne de référence est employée ou inactive, ainsi que les couples où elle est ouvrière et inactive. La formation (le niveau de qualification) est aussi un facteur important même si les données montrent que la formation, comme l'emploi, ne protègent qu'en partie de la pauvreté. La nationalité est un facteur de risque important, en particulier pour les étrangers en provenance d'Afrique dont les taux de pauvreté sont 3 à 4 fois plus élevés que la moyenne, et c'est là un sujet qui doit attirer toute notre attention dans une logique d'intégration. Il convient néanmoins de rappeler qu'ils ne représentent que 12 % des ménages pauvres et que les Français représentent environ les quatre cinquièmes des ménages pauvres (8 % pour les autres étrangers). La taille et le type de communes jouent également un rôle important, le taux de pauvreté étant par exemple beaucoup plus faible dans le rural périurbain pour quasiment toutes les configurations familiales (en moyenne le taux de pauvreté monétaire y est de 7,7 % contre 14,1 % pour l'ensemble de la population). Le risque de pauvreté est également plus faible lorsque l'âge des adultes du ménage s'accroît et il dépend de l'âge des enfants, ce qui reflète notamment des effets de cycle de vie des parents et des prestations spécifiques destinées aux enfants.

Cumul de difficultés au quotidien

L'analyse de la pauvreté en conditions de vie est appréhendée à partir d'une mesure des cumuls de privations ou des difficultés ressenties par les ménages pour accéder à des biens et services essentiels (données de l'enquête SRCV de 2016)¹⁰. Cette approche complète d'autant plus utilement l'analyse de la pauvreté monétaire que le recoupement entre ces deux formes de pauvreté est très partiel : seul un tiers environ des ménages pauvres en termes monétaires, le sont également en conditions de vie, et environ 60 % des personnes pauvres en condition de vie ont un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté monétaire. Le taux élevés de pauvreté en conditions de vie se concentrent néanmoins sur les mêmes types de ménages : celui-ci est beaucoup plus élevé pour les familles monoparentales (27,3 %) et les couples avec 3 enfants ou plus (17,8 %) que pour les autres configurations familiales (11,9%). L'indicateur a peu évolué depuis 2004, il est même sensiblement à la baisse pour l'ensemble de la population du fait de l'amélioration des logements, mais les écarts entre configurations familiales se sont maintenus.

L'insuffisance budgétaire, une autre façon d'appréhender la pauvreté (Note 1.2)¹¹

Une analyse du risque d'insuffisance budgétaire des familles rend compte de manière alternative des privations supportée par les familles. Il s'agit de s'appuyer sur un indicateur, le « budget de référence » proposé par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), qui mesure la distance entre le revenu disponible des familles et le budget nécessaire non seulement pour faire face aux nécessités de la vie quotidienne (se nourrir, se loger, se vêtir...) mais également avoir la possibilité de participer à la vie sociale, ce budget de référence ayant été défini par les personnes concernées elles-mêmes.

Selon cette approche, plus d'un tiers des personnes vivent dans des ménages dont les ressources ne couvrent pas le budget de référence et sont donc contraintes de renoncer à certaines dépenses. Pour rendre compte des situations où les familles subissent des privations importantes, deux indicateurs sont proposés : un risque d'insuffisance budgétaire égal à la part des individus vivant dans un ménage dont le revenu disponible est inférieur à 75% du budget de référence (20 % des individus sont concernés), et un risque d'insuffisance budgétaire aggravée égal à la part des individus vivant dans un ménage dont le revenu disponible est inférieur à 50% du budget de référence (6,5 % des individus)¹². L'intérêt d'examiner ces indicateurs, en complément du seuil de pauvreté monétaire usuel (60 % du niveau de vie médian), vient du fait que le « budget de référence » tient mieux compte du coût des enfants et leur accorde un poids plus important dans les familles modestes que le seuil de pauvreté monétaire (qui suppose un coût des enfants proportionnel au revenu).

Pour les familles, un taux d'insuffisance budgétaire supérieur au taux de pauvreté

La comparaison du revenu disponible à un budget de référence fondé sur une estimation des besoins conduit donc à une vision différente de la population qui rencontre des difficultés financières. Au total, alors que 4,5% des enfants vivent sous le seuil de grande pauvreté

¹⁰ La note « Conditions de vie et difficultés des familles en situation de pauvreté » dans ce dossier complète cette analyse, en s'attachant aux difficultés quotidiennes rencontrées par les ménages en situation de pauvreté monétaire.

¹¹ Note « Pauvreté monétaire et insuffisance budgétaire. Une analyse complémentaire de la situation des familles et des enfants », dans ce dossier

¹² Ainsi, l'indicateur à 50% du budget de référence donne une approche de la grande pauvreté (restrictions très fortes par rapport aux besoins), celui à 75% une approche de la pauvreté (restrictions importantes)

monétaire (40% du niveau de vie médian) et près d'un sur cinq sous le seuil de pauvreté monétaire (seuil à 60%), 11,0% d'entre eux vivent dans un ménage dont les ressources couvrent moins de la moitié des dépenses jugées nécessaires pour participer effectivement à la vie sociale (budget de référence) et 31,2% dans un ménage dans lequel les ressources couvrent moins des trois quarts de ces besoins.

Les indicateurs d'insuffisance budgétaire, même lorsqu'ils délimitent une part de la population totale proche de celle délimitée par les taux de pauvreté monétaire (en % du niveau de vie médian) aboutissent à une autre composition de cette population au regard de la configuration familiale. Ainsi, alors que 35% des individus très pauvres (seuil de 40% du niveau de vie médian) et 60% des enfants très pauvres vivent dans des familles monoparentales ou des couples avec 3 enfants ou plus, ces familles concentrent la moitié des individus (et 76% des enfants) appartenant à des ménages dont le revenu disponible couvre moins de la moitié des besoins. A l'inverse, les personnes en situation de pauvreté monétaire (moins de 60% du niveau de vie médian) appartiennent plus souvent à des ménages sans enfant (39%) que celles qui disposent de moins de 75% du budget de référence (34%). L'écart s'accroît pour les familles plus modestes : 43% des personnes très pauvres (moins de 40% du niveau de vie médian) appartiennent à des ménages sans enfant contre 31% des personnes vivant avec moins de 50% du budget de référence.

La France en Europe : une bonne performance sur le taux global de pauvreté, mais une situation moins favorable pour les enfants (Note 1.3)¹³

La comparaison des taux de pauvreté monétaire (aux seuils de 50 et 60 % du niveau de vie médian) montre que la France présente des performances globales comparativement flatteuses par rapport à ses voisins ayant un niveau de vie comparable, seuls les Pays-Bas ayant un taux de pauvreté monétaire inférieur en 2014. La France se classe cependant dans une position beaucoup plus moyenne en ce qui concerne la pauvreté monétaire des enfants.

On s'appuie pour cela sur une comparaison de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et son évolution depuis la Grande récession de 2008, entre la France et huit autres pays européens dont la situation est suffisamment comparable, en particulier du point de vue des niveaux de vie (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Danemark, Suède, Royaume-Uni, Espagne, Italie). Cette comparaison repose sur les trois indicateurs de pauvreté retenus au niveau de l'Union européenne (UE), chacun reflétant une dimension particulière de la pauvreté : la pauvreté en termes de revenus disponibles, à travers un taux de pauvreté monétaire ; la pauvreté en termes de conditions de vie à travers un indicateur de privation matérielle ; la pauvreté en termes d'absence ou quasi absence d'emploi (et donc de revenus du travail), à travers un indicateur de très faible intensité du travail parmi les adultes du ménage.

Un taux de chômage relativement élevé, mais des emplois mieux répartis entre les ménages

La relative bonne position de la France s'agissant de la pauvreté monétaire de l'ensemble de la population d'une part, la moins bonne position s'agissant de la pauvreté monétaire des enfants d'autre part, pourraient au moins pour partie s'expliquer par les revenus du travail (à côté des revenus liés à la redistribution). La France est, après la Suède, le pays ayant la plus faible part des personnes de 0-59 ans vivant dans un ménage pauvre en emploi, c'est-à-dire sans emploi ou à très faible intensité de travail. Si le taux de chômage y est plus élevé et que le taux d'emploi y est beaucoup plus faible que dans nombre d'autres pays (Allemagne, Danemark, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni), les emplois disponibles y sont moins

¹³ Cf. note « Pauvreté et familles : éléments quantitatifs de comparaison européenne » dans ce dossier

inégalement répartis entre les ménages, ce qui contribue à limiter le nombre de ménages sans emploi (en comparaison d'autres pays). Cette particularité contribue en conséquence aussi à atténuer les effets du chômage ou du faible nombre d'emplois sur la pauvreté monétaire d'ensemble.

... malgré une plus grande concentration des ménages sans emploi parmi ceux avec enfants

S'agissant des ménages avec enfants, la France se positionne beaucoup moins bien, en comparaison des autres pays européens étudiés : comme en matière de pauvreté monétaire, d'autres pays (Pays-Bas, Allemagne, Suède, Danemark) présentent une part plus faible d'enfants vivant dans des ménages pauvres en termes d'emploi (très faible intensité du travail). Cette relative moins bonne performance de la France du côté des enfants (en comparaison des adultes), en termes de pauvreté monétaire comme en termes de pauvreté en emploi, pourrait trouver pour partie une explication du côté de la répartition des emplois (et donc des revenus primaires), le manque d'emplois s'y concentrant davantage en France du côté de ménages avec enfants que des ménages sans enfants, et en particulier davantage du côté des familles monoparentales.

Un taux de pauvreté des enfants qui s'est plus dégradé en France depuis 2007

Le taux de pauvreté monétaire a augmenté dans l'UE depuis 2007 et les évolutions concernant la pauvreté des enfants ont globalement suivi les évolutions constatées pour l'ensemble de la population. C'est en Espagne et en France que le taux de pauvreté monétaire des familles et/ou des enfants a le plus fortement augmenté. Cependant, de tous les pays examinés, la France est le pays où le taux de pauvreté monétaire des enfants a évolué le plus défavorablement en comparaison de celui du reste de la population. Ces résultats proviennent d'une part des évolutions relatives aux revenus d'activité (distribution des revenus primaires) qui ont été fortement impactés par la récession de 2008-2009 et la hausse du chômage (et de la précarité), d'autre part de la capacité des systèmes de prélèvements et de transferts (redistribution secondaire) qui a pu être modifiée, et en particulier être altérée par les politiques de restrictions budgétaires entreprises à partir de 2011 et surtout 2013. De ce point de vue, les enfants semblent avoir été davantage épargnés de la pauvreté en comparaison du reste de la population dans certains pays, pourtant fortement atteints par la hausse de la pauvreté en général (Allemagne, Pays-Bas). A l'inverse, les enfants ont été moins épargnés que les autres membres de la société dans d'autres pays, en particulier en Espagne et en France. Là encore, les clefs d'explications sont à chercher tant du côté des revenus primaires, à travers notamment l'évolution du nombre d'emplois mais aussi leur répartition entre les ménages en général et entre ménages avec et sans enfants, que du côté de la redistribution secondaire.

Un regard sur la grande pauvreté (Note 1.4)¹⁴

Le secteur associatif est un interlocuteur et observateur privilégié des personnes, et familles, en situation de pauvreté ou de précarité économique ou sociale. Les populations qui s'adressent à lui représentent une partie, probablement la plus fragilisée, des personnes en situation de pauvreté, plus proche de ce que l'on qualifie souvent de « grande pauvreté » ; une partie d'entre elles, vivant hors des ménages ordinaires (foyers, squats, sans domicile,...) n'apparaît pas dans les statistiques habituelles sur la pauvreté.

¹⁴ Cf. note « Grande pauvreté et recours aux associations : un regard sur la pauvreté au quotidien » dans ce dossier

Le profil des familles accueillies

Au travers des contacts nombreux qu'ont les associations avec les familles en difficulté, on peut lister un ensemble d'évolutions importantes :

- de plus en plus de familles et d'enfants : la première tendance observée est celle de l'augmentation, sur la dernière période, du nombre de familles et d'enfants ayant recours aux services des différentes associations consultées ;
- un taux de chômage élevé et un fort éloignement du marché du travail ;
- de plus en plus de parents en difficulté malgré l'emploi : il ne leur suffit plus de solliciter de l'aide en début de contrat (pour équilibrer leur budget par rapport à une ancienne situation de chômage par exemple), ils ont besoin de ce soutien tout au long de leur situation d'emploi, celui-ci n'étant pas suffisamment rémunérateur pour faire face aux dépenses d'un ménage ;
- de plus en plus de ménages sans aucune ressource, y compris parmi les familles avec enfants ;
- de plus en plus de ménages mobilisant des sources informelles de revenus : transferts informels provenant notamment de la famille, d'amis ou issus de la mendicité, revenus d'activités non formellement rémunérées qui s'apparentent davantage à de la débrouillardise qu'à un emploi.

Aides d'urgence et besoin d'écoute

Les besoins principaux exprimés au travers des demandes adressées aux associations, relèvent de deux registres principaux, souvent combinés :

- une demande d'aide immédiate, pour répondre à des besoins fondamentaux non couverts (alimentation, logement, vêtements,...) d'une part ;
- une demande d'écoute, de conseils, d'aide pour des démarches d'autre part.

Les difficultés rencontrées : emploi et logement avant tout

Au-delà des besoins immédiats exprimés par les personnes qui ont recours à elles, les associations fournissent un état des lieux très documenté sur les principales difficultés rencontrées au quotidien par ces personnes.

Des difficultés accrues d'accès à l'emploi

L'accès à un emploi, si possible durable et correctement rémunéré est une clé importante pour envisager de sortir de la précarité. Celui-ci est particulièrement difficile pour les personnes concernées en raison de certaines difficultés spécifiques. Par ailleurs, l'emploi ne protège pas toujours des difficultés en raison de la multiplication des petits boulots précaires.

Au-delà des questions de rémunération, l'accès à l'emploi rencontre un ensemble de difficultés complémentaires :

- les problèmes de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle sont particulièrement aigus : accès à la crèche pour les jeunes enfants, horaires atypiques, accès à la cantine scolaire ;
- l'image des parents durablement éloignés de l'emploi vis-à-vis de leurs enfants ;
- les questions de mobilité, souvent à des horaires décalés, lorsqu'on n'a pas de voiture ;
- la malnutrition, des problèmes de santé, l'absence de logement, les difficultés pour se vêtir sont autant de handicaps dans la recherche et l'occupation d'un emploi.

Disposer d'un logement autonome

Avec l'emploi, le fait de pouvoir disposer d'un logement autonome répondant à des normes minimales de taille et de confort est une autre condition nécessaire en vue d'une réelle intégration dans la société. Là aussi, le constat est celui de grandes difficultés, qu'il s'agisse de familles sans logement ou vivant dans des logements précaires, surpeuplés, insalubres ou ne disposant pas d'un confort minimal. On observe par ailleurs une croissance du nombre de familles et d'enfants parmi les sans domicile, et près de 10 000 enfants vivent dans des bidonvilles. Les conditions de logement des familles hébergées à l'hôtel posent de nombreux problèmes, notamment pour les enfants : au-delà de conditions parfois insalubres, et de la forte promiscuité dans des chambres exigües, le ballottage d'hôtel en hôtel rend très difficile une scolarisation stable et régulière pour les enfants.

Un état de santé problématique

Du fait des conditions de vie, et des difficultés fréquentes à accéder aux soins, l'état de santé, y compris celui des enfants, est problématique :

- la précarité et les difficultés financières réduisent le recours aux soins ;
- de mauvaises conditions de vie détériorent de la situation sanitaire, en particulier pour les enfants ;
- les services de PMI, qui devraient assurer le premier recours en termes de prévention, arrivent mal à assurer cette mission ;
- l'accès à une alimentation saine et équilibrée, en premier lieu pour les enfants, reste enfin un problème central.

Une part importante des familles concernées ne bénéficie pas de l'ensemble des droits sociaux auxquels elle pourrait prétendre

Parmi les familles rencontrées par les associations, on observe ainsi une baisse de la proportion de familles percevant des aides familiales ou de logement, et un non recours au RSA socle élevé (43%). En matière de santé, le non recours est estimé à 30% pour la CMUC ; l'accès aux cantines scolaires et l'accès à des modes d'accueil des jeunes enfants, restent eux-aussi très limités.

Sans être exhaustives, les principales explications avancées de ce non recours renvoient aux thèmes suivants :

- la complexité du système de prestations ;
- la lourdeur et la complexité des démarches d'ouverture des droits ;
- le manque d'accès à l'information sur les droits ;
- la maîtrise de la langue ;
- la crainte de stigmatisation ;
- enfin pour certains étrangers des critères de non-éligibilité du fait d'exigences particulières (régularité du séjour, antériorité de titres de séjour depuis de nombreuses années, etc.).

Education : le lien entre précarité sociale et échec scolaire

Malgré les politiques d'accompagnement menées, notamment dans le cadre de l'éducation prioritaire, le lien entre précarité sociale et échec scolaire reste fort, l'école ayant des difficultés à jouer son rôle dans la lutte contre la reproduction des inégalités sociales.

Pour les enfants appartenant aux familles les plus précarisées, plusieurs facteurs jouent un rôle aggravant :

- la question de la langue d'abord ;
- la capacité ou non de participer à l'ensemble des activités collectives ;
- la difficulté des parents pour accompagner leurs enfants dans leur parcours scolaire.

Protection de la famille et de l'enfance

Les difficultés relatives à la parentalité pour les parents constituent un autre volet important des problèmes rencontrés :

- les dispositifs de soutien à la parentalité aux familles et enfants en situation de précarité restent très insuffisants ;
- le regard porté et les préjugés pèsent sur les familles précaires ;
- les familles précaires expriment un fort besoin de reconnaissance et peuvent craindre l'action des institutions, et en particulier le placement des enfants ;
- les familles vivant en squats et en bidonvilles, en particulier les femmes et jeunes enfants, connaissent des situations critiques ;
- les mineurs non accompagnés pâtissent d'un manque de bienveillance et de protection malgré leur grande vulnérabilité.

Les politiques publiques

Les plans gouvernementaux de lutte contre l'exclusion (Note 2.1)¹⁵

« La lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.

« Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. (...) »¹⁶.

Les orientations fondamentales de la loi de 1998 de lutte contre les exclusions

La politique publique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'est structurée depuis une vingtaine d'années autour des axes fondamentaux fixés par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, qui fixe dans la loi les principes rappelés ci-dessus. Celle-ci s'organise autour de deux titres essentiels : l'accès aux droits d'une part, la prévention de l'exclusion d'autre part. Ses principaux objectifs sont de rendre accessibles à tous l'ensemble des droits, de prévenir les exclusions, à la fois en faisant face à l'urgence mais aussi dans la longue durée, prendre en compte la pluri-dimensionnalité de la pauvreté et de l'exclusion sociale en menant une politique globale et intégrée, et mobiliser l'ensemble des parties prenantes : ministères, collectivités locales, réseaux associatifs, citoyens.

¹⁵ Cf. note de la DGCS sur « La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes » présentée au Conseil à la séance du 6 février 2018.

¹⁶ Article L.115-1 du Code de l'action sociale et des familles, issu de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Des initiatives européennes contre la pauvreté des enfants

A partir des années 2000, un relai est pris au niveau européen au travers de ce qu'il est convenu d'appeler « la stratégie de Lisbonne ». Celle-ci est orientée autour des idées de croissance intelligente, basée sur la connaissance et l'innovation, de croissance durable et inclusive visant un fort taux d'emploi et la cohésion sociale et territoriale. Celle-ci met notamment l'accent sur la lutte contre le décrochage scolaire et l'accès élargi aux diplômes de l'enseignement supérieur. En 2013, la recommandation « investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité » est adoptée, avec comme axes forts la lutte contre la pauvreté des enfants, et la mise au premier rang des droits de l'enfant et l'attention prioritaire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

La conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion de 2013

Les travaux préparatoires de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion de 2013, menés dans le cadre d'une commission de travail coprésidée par Mme Versini et M. Madignier¹⁷, tracent des axes qui seront repris dans les plans d'action ultérieurs : rendre les prestations familiales plus favorables pour les familles monoparentales et les familles nombreuses, améliorer l'accueil en EAJE des jeunes enfants issus de familles modestes, améliorer l'accès à la restauration scolaire et à l'école en particulier pour les enfants en logement précaire, favoriser l'accès au sport et aux vacances, etc...

Le plan d'actions et de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale 2013-2017

Dans la suite des propositions précédentes, le plan d'actions et de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale fixe un ensemble de mesures à conduire sur la période 2013-2017 : amélioration des prestations fiscal-socials, revalorisation du RSA, garantie contre les pensions alimentaires impayées (GIPA), orientations pour élargir l'accès des enfants issus de familles à bas revenus dans les EAJE, actions en faveur du retour à l'emploi pour les familles monoparentales, actions en faveur de l'insertion des jeunes,... Si un ensemble de ces actions a été mis en place, le bilan reste limité en ce qui concerne l'accueil dans les EAJE¹⁸ et le taux de pauvreté des enfants a continué de se dégrader¹⁹.

C'est pourquoi une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté ciblée sur les enfants et les jeunes est en cours de préparation, avec la nomination d'un délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

La concentration de pauvreté sur certains territoires : la politique de la ville

Certains territoires concentrent, plus que d'autres, des populations en situation de pauvreté et font l'objet à ce titre d'une déclinaison particulière des politiques publiques : la politique de la ville. Conçue au départ comme une politique en direction de quartiers au sein desquels se concentraient des difficultés sociales, à la suite du rapport Dubedout²⁰, et autour d'un projet de « développement social des quartiers », celle-ci s'est recentrée avec la loi Lamy de février 2014 sur les territoires au sein desquels se concentrent des populations pauvres.

¹⁷ Dominique Versini et Pierre-Yves Madignier, « Familles vulnérables, enfance et réussite éducative, Pour une politique de l'enfance au service de l'égalité de tous les enfants », conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, 2013

¹⁸ Cf. rapport du HCFEA « L'accueil des enfants de moins de trois ans », avril 2018.

¹⁹ Cf. note « La pauvreté des enfants et des familles. Constat statistique sur la situation française » dans ce dossier.

²⁰ Hubert Dubedout, « Ensemble refaire la ville », rapport de la commission pour le développement social des quartiers, 1983

Les 1300 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), identifiés en métropole à l'issue de cette loi doivent ainsi répondre à trois critères :

- être urbains : se situer dans des unités urbaines d'au moins 10 000 habitants,
- avoir une taille minimale : au moins 1000 habitants,
- et avoir au moins la moitié de leurs habitants vivant en dessous d'un seuil de pauvreté (60% d'une combinaison entre le revenu médian national et celui de l'unité urbaine).

Leurs 4,8 millions d'habitants vivent ainsi, pour 42,2% d'entre eux, en dessous du seuil de pauvreté défini au niveau national (60% du revenu médian par UC) ; en 2012, ces 2 millions d'habitants pauvres représentaient près du quart de la population pauvre de la France métropolitaine. Par rapport à la pauvreté plus diffuse que l'on rencontre dans le reste du territoire, ils représentent ainsi un noyau particulier au sein duquel on peut caractériser de manière plus tranchée les difficultés rencontrées, et identifier des types d'interventions publiques qui pourraient être élargies à d'autres publics.

Souvent critiquée, parce que, notamment en raison de moyens insuffisants, elle n'arrive pas à elle seule à traiter l'ensemble des problèmes structurels auxquels sont confrontés les habitants de ces quartiers, cette politique combine une action sur l'habitat, au travers du plan national de rénovation urbaine coordonné par l'ANRU, et un volet social constitué par un ensemble d'actions en direction des habitants, copilotées par l'Etat et les collectivités concernées (programmes de réussite éducative, insertion professionnelle des jeunes, ateliers santé-ville, médiation sociale et programme-adultes relais, prévention de la délinquance, pratiques culturelles, socialisation de proximité, accompagnement de la parentalité,...).

Un effet important des transferts sociaux pour réduire la pauvreté (Note 2.2)²¹

Les prestations familiales et les aides au logement jouent le rôle le plus efficace

Les transferts sociaux et fiscaux jouent un rôle important pour réduire la pauvreté des familles, au premier rang desquels les prestations familiales et les aides au logement. Les prestations sociales et de logement jouent un rôle majeur pour améliorer la situation des familles en situation de pauvreté monétaire, en particulier pour les plus pauvres d'entre elles, car ces dispositifs aident plus souvent les familles pauvres que les minima sociaux. Par contre, et contrairement à ce que l'on penserait spontanément, à peine la moitié des familles en situation de grande pauvreté (seuil de 40 % du niveau de vie médian) perçoit un revenu minimum. Ceci interroge sur le niveau du RSA éloigné du seuil de pauvreté et sur ses conditions d'octroi (cf. note 3.1). D'ailleurs, les transferts sociaux ne permettent généralement pas aux familles aux revenus les plus modestes de dépasser le seuil de pauvreté (60 % du niveau de vie), ni même parfois le seuil de grande pauvreté (40% du niveau de vie).

Quand on parle de transferts sociaux, il peut s'agir de dispositifs réservés aux familles comme les prestations familiales, les suppléments de prestations sociales liés à la prise en compte des enfants à charge dans les barèmes et les dispositifs fiscaux tels que le mécanisme du quotient familial ou les réductions d'impôts pour enfants scolarisés. Il peut s'agir de dispositifs non destinés exclusivement aux familles mais qui vont jouer un rôle dans la réduction de la pauvreté des familles, qu'il s'agisse des impôts courants, des minima sociaux ou d'autres prestations sociales ciblées sur les ménages modestes (les aides au logement notamment).

²¹ Cf. note « Pauvreté des familles et redistribution » dans ce dossier

Une réduction seulement partielle de la pauvreté

Néanmoins, et dans l'ensemble, les transferts sociaux et fiscaux s'avèrent indispensables mais insuffisants. Ils réduisent certes la pauvreté des enfants et des familles dans une plus grande proportion que pour les ménages sans enfant mineur, mais après redistribution, les enfants et les personnes vivant au sein de familles monoparentales ou nombreuses restent plus souvent pauvres que la moyenne. S'ils permettent à plus de 1,3 millions d'enfants de sortir de la pauvreté monétaire, ces transferts réduisent surtout les risques de grande pauvreté (40 % du niveau de vie) et l'intensité de la pauvreté des familles.

Les réformes menées entre 2012 et 2016 ont réduit l'effet sur les familles de la dégradation de leur position sur le marché du travail

Un ensemble de réformes menées de 2012 à 2016 visait à réduire le taux de pauvreté des familles²², parmi lesquelles la revalorisation du RSA, de l'allocation de soutien familial et de l'allocation de rentrée scolaire, la majoration du complément familial (CF) et la création de la prime d'activité. L'évaluation porte sur les modifications intervenues suite aux décisions prises (en tenant en compte de la fin de montée en charge qui peut intervenir bien après 2016), « toutes choses égales par ailleurs », c'est-à-dire sans tenir compte des autres changements ayant pu intervenir (démographie, économie...).

L'évaluation montre que les effets de réduction de la part des ménages sur le taux de pauvreté monétaire (60 % du niveau de vie) et de grande pauvreté monétaire (40 % du niveau de vie) sont les plus forts pour les enfants, les familles monoparentales et les couples ayant au moins trois enfants. Comme les taux de pauvreté semblent pourtant avoir évolué plus défavorablement pour ces configurations familiales que pour les autres (voir autres notes), la cause à la dégradation de leur situation, relativement à celle des autres configurations est probablement à chercher du côté de la dégradation de leurs revenus d'activité, et donc de leur situation au regard du marché du travail. Reste que si ces réformes prises entre 2012 et 2016 n'ont donc pas permis d'inverser la tendance à la plus forte dégradation de la pauvreté de ces familles en comparaison d'autres configurations familiales, leur situation aurait été bien pire sans ces mesures. Ces mesures semblent surtout avoir permis de diminuer l'intensité de la pauvreté des ménages en situation de pauvreté, en particulier des familles monoparentales.

L'insertion sociale des personnes en situation de précarité - le cas du RSA (Note 2.3)²³

L'ensemble des acteurs s'accorde sur l'importance des politiques d'accompagnement social et professionnel pour contribuer à une meilleure insertion des personnes en situation de pauvreté. Dans le cas du RSA, cela se traduit sous la forme d'un droit à accompagnement. Pourtant, dans la pratique, ce droit semble bien mal garanti et l'examen des évolutions sur plusieurs années montre plutôt une dégradation forte des efforts engagés, notamment par les départements dont c'est la responsabilité.

Un désengagement des départements

Le premier constat est que les trajectoires des bénéficiaires du RSA et les mesures d'accompagnement dont ils bénéficient, et en particulier des bénéficiaires ayant charge d'enfants, s'avèrent assez mal connues. L'effectivité du droit à l'accompagnement, et en particulier le contenu de l'accompagnement, restent également des points assez peu connus. La première proposition est ainsi d'améliorer les connaissances sur ce point, en commençant par mobiliser davantage les outils d'observation existant.

²² en contrepartie de réformes d'économie sur la prestation d'accueil du jeune enfant, la modulation des allocations familiales, et la baisse du plafond du quotient familial.

²³ Cf. note « Trajectoires et accompagnement des bénéficiaires du RSA » dans ce dossier

Le manque de connaissance sur ces questions traduit probablement un manque d'attention et de préoccupation pour ces questions et, plus généralement, pour les ménages concernés. Les moyens consacrés par les départements à l'insertion des bénéficiaires du RSA ont fortement diminué depuis 2011, même si de fortes différences existent selon les départements. Cette évolution confirme bien que, au-delà des discours, l'accompagnement a bénéficié d'un intérêt de plus en plus faible.

Du côté des CAF et de la MSA, actions d'accompagnement et des « rendez-vous des droits » qui gagneraient à être mieux connus et évalués

Les organismes en charge des prestations familiales, CAF et MSA, ont mis en place un certain nombre d'actions visant à l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA, en particulier en matière d'accompagnement des parents isolés bénéficiaires du RSA majoré. L'information manque cependant s'agissant de l'effectivité de cette action, et surtout de ses effets. Derrière l'affichage institutionnel assez important qui est mis en avant sur cet accompagnement, les moyens qui y sont consacrés semblent limités et la réalité de ces actions semble encore assez ténue. Les CAF participent également à l'accompagnement et l'insertion sociale à travers « les rendez-vous des droits » destinés à améliorer l'accès aux droits sociaux. La mesure apparaît particulièrement efficace au regard de son objectif affiché de lutter contre le non recours aux droits, même si la connaissance et les évaluations sur ce dispositif sont encore insuffisantes.

Les propositions du Conseil

Agir pour mettre en œuvre les droits fondamentaux (Note 3.1)²⁴

Vivre dans la grande pauvreté pose des problèmes supplémentaires, au-delà de ceux liés à l'insuffisance de ressources : difficultés d'accès à l'emploi, avoir un logement stable, une alimentation équilibrée, un accès aux services de santé, pouvoir bénéficier de ses droits, assurer son rôle de parent et permettre à ses enfants un accès normal à l'école parsèment le quotidien d'un ensemble d'embûches plus difficiles à surmonter les unes que les autres.

Pour aborder ces problèmes, un groupe de travail du Conseil de la Famille s'est réuni pendant plusieurs mois ; ces propositions sont issues de ces travaux.

L'objectif d'éradiquer la grande pauvreté d'ici 2030

Il faut réaffirmer que l'objectif est bien d'éradiquer la grande pauvreté des enfants et des familles et des adultes d'ici 2030 et lancer pour cela une campagne d'information s'appuyant sur les lois, entre autres la loi contre les exclusions de juillet 1998, dont les promoteurs annonçaient que n'existeraient plus, à échéance de 5 années, d'enfants à la rue ou vivant dans un bidonville ou un taudis. Il faut mettre en place une offre d'accompagnement des parents visible, accessible, non stigmatisante.

Changer le regard des institutions

Le premier sujet qui revient dans les paroles des personnes confrontées à la grande pauvreté, c'est le regard que les institutions, particulièrement les institutions sociales, portent sur elles. En effet, beaucoup de démarches sociales sont marquées par l'empreinte du soupçon et les premiers éléments recherchés sont les manques, défaillances ou dysfonctionnements des familles intéressées, faisant reposer la responsabilité de leur situation sur elles-mêmes. Il en résulte pour beaucoup de familles une perte de confiance dans les institutions. Le sentiment que celles-ci cherchent davantage l'abus ou la fraude, et non à comprendre la réalité de leur situation et à les soutenir. Une sensibilisation et une

²⁴ Cf. note « Répondre aux problèmes quotidiens des familles confrontées à la grande pauvreté » dans ce dossier

formation des professionnels devraient être engagées pour changer les regards dans le sens d'un accompagnement plus compréhensif.

La peur du placement des enfants

Le sujet principal qui cristallise cette perte de confiance concerne les enfants. La crainte du placement des enfants est encore très forte. Exprimer sa difficulté comme parent reste un tabou : la peur du regard des autres, peur de l'accusation de démission parentale, peur du risque d'un placement des enfants. Compte-tenu de cette peur, les liens avec les travailleurs sociaux, même bienveillants, s'en trouvent complètement biaisés. Les liens avec l'école sont eux-aussi souvent soit tendus, soit inexistantes. Ces méconnaissances et incompréhensions compliquent énormément les relations familles-école pour les familles précaires.

L'expérience montre que dans des lieux ou rencontres où ce regard est inversé, beaucoup de choses peuvent évoluer. Prendre en compte ce qui est vécu, valoriser ce qui se passe bien, mettre en valeur le positif, permet souvent des évolutions familiales et personnelles. Pour répondre à ce problème, il faudrait mettre en place des programmes de sensibilisation et de formation des intervenants sociaux à ce type d'approche auprès des personnes en difficultés sociales.

Les axes d'une politique publique

L'emploi : renforcer une offre adaptée aux personnes éloignées de l'emploi

L'accès à l'emploi doit, bien entendu, être un moyen privilégié pour combattre la pauvreté, même s'il ne peut être exclusif. L'éloignement du marché du travail de beaucoup de mères seules avec enfants est en particulier une des raisons principales du taux de pauvreté élevé de ce type de familles. Les personnes en situation de pauvreté cumulent des difficultés d'intégration au marché du travail bien plus lourdes que la moyenne des personnes en recherche d'emploi - éloignement durable, perte ou absence de repères professionnels, faible qualification, contraintes personnelles ou familiales - qui font que leur retour vers l'emploi est bien plus problématique. Cela nécessite de développer des politiques spécifiques prenant en compte ces difficultés cumulées, et d'y consacrer des moyens adéquats avec des personnels dédiés et formés à cet effet, comme Pôle Emploi l'a engagé en matière de politique de la ville.

La question centrale de l'accès à un logement stable

Le droit au logement fait partie des droits fondamentaux. Sa mise en œuvre se décline autour d'un ensemble de dispositions spécifiques, qui doivent être mieux suivies d'effet :

- le droit à une domiciliation, c'est-à-dire de disposer d'une adresse pour recevoir du courrier, constitue un préalable indispensable pour qu'une famille puisse exercer ses droits civiques, civils et sociaux ; les CCAS, qui en sont responsables, doivent garantir sa bonne application ;
- les dispositifs de prévention des expulsions locatives, en soutenant les initiatives qui facilitent la médiation entre locataire et propriétaire, le plus en amont possible de la procédure d'expulsion, afin de réduire les risques de conflits et points de rupture ;
- la mise en œuvre effective du droit au logement opposable (DALO), éventuellement en créant des cellules d'urgence temporaire sur les territoires qui le nécessitent ;
- garantir l'accès au 115, souvent très difficile en période hivernale ;
- agir pour améliorer les conditions d'hébergement d'urgence à l'hôtel, en le réformant (contrôle régulier, charte d'engagement, signalement anonyme, arrêt du ballotage, etc.) en renforçant l'accès aux droits et l'accompagnement social des personnes hébergées à l'hôtel (domiciliation, suivi social, DALO, etc.) et en offrant un avenir aux enfants hébergés à l'hôtel (proximité de l'école, collaboration avec l'UNICEF, liens familiaux, droit à l'alimentation, etc.) ;

- afficher un objectif de résorption des bidonvilles à 5-10 ans.

Lutter contre l'insécurité alimentaire

Les personnes rencontrant des difficultés économiques et sociales connaissent des obstacles, en partie liés à leur environnement, pour pouvoir suivre les normes nutritionnelles ; les personnes n'ayant pas accès à une alimentation suffisante ou de qualité sont de ce fait plus fortement exposées aux pathologies chroniques liées à l'alimentation (obésité, diabète, maladies cardiovasculaires, etc.). L'idée pourrait être d'établir des plans alimentaires territoriaux mettant en relation les différents partenaires, distributeurs, producteurs, restauration collective, associations d'aide alimentaire que ce soit sous forme distributive ou à travers des formes nouvelles tels que les épiceries sociales, les tables ouvertes, les ateliers cuisine etc .

Assurer le droit à la santé

Pour garantir l'accès aux soins, les propositions concernent la généralisation du tiers payant afin d'éviter l'avance de frais et de limiter le renoncement aux soins, la simplification des formes de prises de charge des frais de soins, afin de lutter contre l'important non recours existant. Dans une optique de prévention vers les enfants, il faut pouvoir renforcer le service social et la médecine scolaire dans les établissements scolaires. Il convient également de conforter les PMI et d'assurer l'accueil des futures mères isolées ou en couple et sans domicile fixe, dès que possible au début de la grossesse, dans des centres d'hébergement adaptés.

Simplifier le recours aux prestations

Le manque d'accès à l'information des personnes sur leurs droits, la complexité des prestations, la lourdeur des démarches administratives, la fracture numérique, la fermeture des guichets et la diminution des possibilités d'aide au remplissage des formulaires de demande expliquent en bonne partie l'importance du non recours à leurs droits par les personnes en situation de précarité. La politique de lutte contre le non-recours doit être réellement placée au centre des politiques publiques de prévention et de lutte contre la pauvreté. Cela passe notamment par les orientations suivantes : garantir le droit à la domiciliation ; poursuivre la simplification des démarches administratives ; maintenir les lieux physiques d'accès aux droits ; améliorer la prévisibilité des minima sociaux versés.

Lutter contre l'échec scolaire

L'échec scolaire, particulièrement fréquent parmi les enfants de familles en situation de précarité est un des moteurs importants de la reproduction des inégalités sociales et de la pauvreté. Sans prétendre traiter, dans le cadre de ce rapport, un sujet aussi complexe que la lutte contre l'échec scolaire, le rapport rappelle les principales recommandations faites en 2005 par l'inspection générale de l'éducation nationale, qui gardent toute leur pertinence²⁵.

Avoir confiance dans les capacités et compétences des parents

Etre dans une spirale de difficultés récurrentes et voir son espace social se réduire, donne peu d'occasion aux parents de nourrir leur confiance en eux-mêmes. Lorsque l'occasion leur est donnée d'échanger entre adultes ou entre parents, ce sentiment de manque de confiance en soi évolue progressivement. Ils découvrent ainsi qu'ils ne sont pas seuls et que d'autres vivent des problèmes similaires aux leurs. Si la possibilité de faire évoluer leurs compétences parentales peut s'avérer utile, ce n'est qu'une partie du processus. Sans insertion dans la société, échanges avec d'autres, reconnaissance positive et liens sociaux, l'autorité et la responsabilité des parents vont être plus difficiles à mettre en place.

²⁵ Jean-Paul Delahaye, « Grande pauvreté et réussite scolaire, le choix de la solidarité pour réussite de tous », IGEN, mai 2005.

L'impact fort des difficultés de logement, d'emploi, de manque d'argent sur les réalités et relations familiales

La précarité fragilise. Les conditions de vie concrètes ont un impact fort sur la vie et les relations familiales. Logements réduits ou insalubres, problème de chauffage, d'eau, manque de moyens financiers, vont ajouter une tension supplémentaire dans les relations. Dans ces situations de précarité, pour le/les parents, les enfants et la famille sont bien souvent les seuls trésors de leur parcours de vie. Les actions de soutien à la parentalité, s'appuyant sur les ressources des parents et les valorisant, sont un vecteur essentiel dans ce cadre.

Améliorer les aides financières aux familles pauvres : quelques scénarios pour la réflexion (Note 3.2)²⁶

Pour les familles monoparentales ayant un ou deux enfants dont au moins un enfant mineur et pour les couples ayant au moins quatre enfants dont un mineur, le système redistributif réduit le risque de pauvreté de plus de 15 points contre moins de 8 points en moyenne. Mais celui-ci reste néanmoins à un niveau très élevé (plus de 35%). La question posée est ainsi de voir quels scénarios d'évolution des aides financières pourraient être envisagés, pour réduire fortement le taux de pauvreté de ces familles.

Un besoin global estimé à 8,5 milliards d'euros

Une première façon de raisonner, toute théorique, reviendrait à attribuer à chaque famille en dessous du seuil de pauvreté un montant lui permettant d'atteindre le seuil de pauvreté, sans se soucier du support sur lequel asseoir cette prestation. Ce calcul montre qu'il faudrait verser à ces familles environ 8,5 milliards d'euros. Cette somme se décompose en 5 milliards d'euros pour les parents en couples (558 euros par mois en moyenne), 3 milliards d'euros pour les parents isolés (427 euros par mois en moyenne) et 500 millions d'euros pour les familles vivant au sein de ménages complexes (590 euros par mois en moyenne). Cette somme est importante, mais pas déraisonnable si la priorité absolue était fixée sur un tel objectif.

La difficulté est qu'aucun des instruments de redistribution existants (RSA, prestations familiales ou de logement,...) ne permet de cibler aussi précisément les familles pauvres de manière à ramener leur niveau vie au seuil de pauvreté.

Le rôle des prestations actuelles dans la réduction de la pauvreté

Quatre types de prestations sociales contribuent à la réduction de la pauvreté, avec des effets variables selon les types de populations :

- les **prestations familiales** contribuent fortement au revenu disponible des familles (surtout monoparentales) ayant trois ou quatre enfants mais moins à celui des familles moins nombreuses ;
- les **aides au logement** sont une composante importante du revenu disponible des familles pauvres et elles bénéficient également à des familles dont le niveau de vie dépasse le seuil de pauvreté (plus largement pour les familles monoparentales que pour les couples) ;
- le **RSA** est ciblé sur les familles à très bas revenus mais, en raison de son caractère différentiel et de la faiblesse relative de son montant, une partie des familles en situation de pauvreté monétaire n'y a pas droit ; pour les mêmes raisons, le poids du RSA dans le revenu disponible des familles monoparentales sans revenu est faible lorsqu'elles ont plus de deux enfants ;

²⁶ Cf. note « Le rôle des prestations sociales pour lutter contre la pauvreté des enfants » dans ce dossier

- la **prime d'activité** ne bénéficie pas aux parents isolés ayant trois ou quatre enfants qui gagnent le smic alors que les couples en bénéficient pour des revenus allant de 2,1 à 2,65 smic ; il en résulte que pour les familles monoparentales, le soutien à l'activité diminue fortement avec le nombre d'enfants, la baisse étant moins marquée pour les couples.

Trois scénarios alternatifs

Aucun de ces instruments ne permettant de cibler aussi précisément les familles pauvres selon leurs besoins de manière à ramener leur niveau vie au seuil de pauvreté, il faut imaginer des scénarios alternatifs. Leur vocation n'est pas de proposer au Gouvernement un projet de prestation « clé en main », mais d'évaluer l'effet et le coût d'options alternatives.

Trois scénarios sont étudiés ici, ayant chacun un coût de l'ordre de 2 milliards d'euros :

Scénario RSA : une augmentation des majorations pour enfants du RSA pour les familles monoparentales et les familles nombreuses.

Scénario PA : l'instauration d'un bonus pour les parents isolés et d'un bonus par enfant pour la prime d'activité ;

Scénario AE : l'instauration d'une nouvelle « prestation enfant » ciblée sur les familles pauvres qui s'ajouterait au système existant sans entrer dans la base ressource du RSA.

De manière synthétique, les résultats de trois scénarios peuvent s'exprimer de la manière suivante (tableau 2) :

- un coût global comparable pour les trois scénarios ;
- un nombre de ménages bénéficiaires plus important pour le scénario prime d'activité, mais avec des montants moyens par ménage plus faibles ;
- un impact sur la pauvreté des enfants et des familles plus fort pour le scénario « nouvelle prestation enfant » (AE).

Tableau 2 : Éléments d'évaluation des scénarios sous l'hypothèse de plein recours aux prestations pour les nouveaux éligibles et de recours inchangé pour les éligibles actuels.

	Scénario RSA	Scénario PA	Scénario AE
Coût budgétaire (Mds€)	2	1,9	1,8
Nombre de ménages bénéficiaires (millions)	1,2	1,9	1,5
Gain mensuel moyen	137 €	86 €	102,4
Nombre d'enfants sortant de la pauvreté (millions)	0,16	0,274	0,364
Variation du taux de pauvreté ^(*) ensemble	-0,4 point	-0,8 point	-1,1 point
enfants	-1,0 point	-1,8 point	-2,6 points
Variation de l'intensité de la pauvreté	-1,7 point	+0,4 point	-3,3 points

Sources : (1) Simulations réalisées par la Drees à l'aide du modèle de microsimulation Ines, ERFS 2014 actualisée pour être représentative de l'année 2016, barèmes 2016 Pour les scénarios RSA et PA. (2) Calculs du secrétariat général du HCFEA à partir de l'ERFS 2014 pour le scénario AE.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire.

(*) Les simulations sont réalisées en supposant que le seuil de pauvreté n'est pas modifié par les réformes

Le scénario par le RSA

Une première hypothèse serait, comme indiqué ci-dessus, d'être le plus près possible du scénario consistant à combler l'écart entre le revenu disponible des familles pauvres ayant au moins un enfant mineur et le seuil de pauvreté ; les règles de calcul du RSA obligent à trouver un scénario de celui-ci qui se rapproche le plus possible de ce cas. Le scénario testé, qui ramènerait toutes les familles monoparentales au seuil de pauvreté ainsi que les couples avec enfants gagnant au moins $\frac{1}{2}$ SMIC impliquerait une augmentation de la dépense de RSA de 8,5 milliards d'euros, mais avec des effets d'entraînement très importants concernant la prime d'activité, chiffrés à plus de 15 milliards d'euros avec 600 000 nouveaux bénéficiaires, très loin du cœur de la population visée.

Pour cette raison, le scénario de réforme étudié ne vise pas à combler l'écart entre revenu disponible et seuil de pauvreté mais cible l'effort budgétaire sur les familles identifiées comme les plus souvent pauvres, c'est-à-dire les familles monoparentales et nombreuses. Plus précisément, le Scénario RSA étudié consiste à attribuer le RSA majoré à toutes les familles monoparentales, indépendamment de l'âge des enfants, et à augmenter la majoration enfant du RSA pour les familles monoparentales comme pour les couples à partir du 3ème enfant (de 40% à 50% de la base RSA).

L'avantage principal de ce scénario est un barème simplifié pour le RSA. A contrario, le nombre de ménages bénéficiaires de cette réforme serait assez faible, une partie des familles en situation de pauvreté ne voyant pas sa situation s'améliorer.

Le scénario par la prime d'activité

Actuellement, les niveaux de prime d'activité et les points de sortie du dispositif diminuent avec le nombre d'enfant, en particulier pour les familles monoparentales qui ont des besoins potentiellement plus importants en termes d'organisation et de coût de la garde des enfants.

Le principe de cette réforme est de concentrer l'effort sur les travailleurs pauvres ayant des enfants afin d'augmenter le soutien à l'activité (ou l'incitation à travailler) dont ils bénéficient, et en particulier pour les parents isolés à bas salaire. Plus précisément, le scénario consiste à ajouter à la prime d'activité actuelle d'une part un bonus pour monoparentalité et d'autre part un bonus par enfant. Ces deux bonus, dont le montant est supposé identique sont intégrés au calcul de la prime de la même manière que l'actuel bonus d'activité individuel.

Ce scénario est ciblé sur les travailleurs pauvres ayant des enfants, dans une logique d'incitation au travail, pouvant rendre attractifs des emplois à temps très partiel qui ne le sont pas actuellement. Sa principale limite est que, notamment pour les familles monoparentales, les parents sans emploi sont très éloignés de l'emploi et une simple incitation financière ne suffirait pas. Par ailleurs, les familles sans revenu d'activité ne voient pas leur situation s'améliorer si les parents ne trouvent pas de travail, même à temps partiel.

Instauration d'une allocation pour les enfants pauvres

Le principe de ce scénario est d'accorder aux familles pauvres une aide qui ne soit pas « absorbée » par le RSA et qui n'induit pas d'effet de diffusion sur la prime d'activité. Pour cela, l'idée est de créer une nouvelle prestation familiale sous condition de ressources et d'exclure cette nouvelle prestation de la base ressource pour le RSA et la prime d'activité. En pratique, les CAF identifieraient les familles pauvres à l'aide de leur déclaration de revenus (éventuellement trimestriels), auxquelles elles verseraient une allocation enfant (AE) de 50€ par mois et enfant au sens des PF.

Avec une telle allocation enfant, les familles monoparentales sans revenu d'activité ayant trois ou quatre enfants âgés de moins de 14 ans ne seraient plus pauvres. Pour les autres familles sans revenu d'activité, l'allocation enfant réduirait l'écart entre le revenu disponible et le seuil de pauvreté sans permettre de le dépasser. Les autres familles monoparentales ayant un ou deux enfants âgés de moins de 14 ans pourraient sortir de la pauvreté avec un

salaire inférieur à un demi-smic (voire 0,2 smic dans de nombreuses configurations) et la plupart des couples avec un salaire inférieur à 0,8 smic.

L'avantage principal est que cette prestation est simple et n'interfère pas avec les autres prestations ni avec les revenus d'activité auxquels elle s'ajoute. Les deux principaux inconvénients sont les effets de seuil pour les familles ayant des ressources juste au-dessus du plafond, et éventuellement une certaine complexité pour les CAF pour évaluer les droits.

Pour un droit à la cantine pour tous les enfants (Note 3.3)²⁷

Un enjeu essentiel pour la réussite des enfants

La cantine, qui accueille désormais plus de 7 enfants scolarisés sur 10, est une institution importante de notre société. Elle remplit, pour tous les enfants, mais encore plus les enfants de familles pauvres, des fonctions importantes : répondre au besoin essentiel d'une alimentation suffisante et équilibrée durant la pause méridienne, favoriser le bon déroulement des apprentissages l'après-midi, pourvoir à la nécessité d'un accueil et d'une prise en charge des enfants durant la pause méridienne (notamment au regard des objectifs de sécurité des enfants et de « conciliation » pour les parents), participer à l'apprentissage du vivre ensemble et à l'éducation nutritionnelle en complémentarité de l'école et des parents, intégrer les enfants dans un cadre exempt de toute forme d'exclusion ou de discrimination, et plus généralement participer aux politiques de réductions des inégalités sociales de santé et des inégalités scolaires.

De nombreux rapports et propositions plaident en faveur d'un accès effectif à la cantine pour tous les enfants, et en particulier des familles les plus défavorisées, pourtant celui-ci reste encore très inégal, les enfants les plus pauvres ayant en moyenne moins accès à une cantine que les autres.

Un cumul d'obstacles pour les enfants les plus pauvres

Plusieurs obstacles s'opposent à l'effectivité de l'accès à la cantine, notamment pour les plus pauvres : l'absence de tout service de restauration scolaire dans certaines écoles primaires, principalement en zones rurales ; les refus d'accès à la cantine de l'école opposés à certains enfants (parfois combinés à des refus d'accès à l'école elle-même), en particulier à des enfants de familles très défavorisées, vivant plutôt dans de grandes agglomérations urbaines et allant à l'école primaire ; enfin l'obstacle financier lié aux tarifs de la cantine, est un problème majeur pour les enfants de familles pauvres des établissements du primaire ou du secondaire.

Mieux connaître et suivre les évolutions de la fréquentation des cantines ainsi que ses déterminants.

Le premier enjeu est de disposer d'informations fiables sur la fréquentation des cantines. Il serait utile de pouvoir distinguer et suivre dans le temps la fréquentation (en distinguant fréquentation régulière et occasionnelle) en fonction des établissements scolaires (primaire/secondaire, public/privé), de la taille des communes (pour les écoles primaires), des autres caractéristiques des établissements et notamment de leur localisation (appartenance à une zone REP, département, région), et enfin selon les caractéristiques des familles et des enfants (revenu, âge, taille de la fratrie...) et/ou celles de la zone couverte par l'établissement.

²⁷ Cf. note « L'accès à la cantine : un droit pour tous les enfants, un droit essentiel pour les enfants de familles pauvres ? »

Des propositions d'amélioration

Pour améliorer la situation, notamment pour les enfants les plus pauvres, on pourrait envisager un ensemble d'orientations, visant à répondre aux obstacles identifiés ci-dessus :

- Limiter l'absence de tout service de restauration dans certaines écoles afin de garantir le droit à un égal accès à la cantine de tous les enfants scolarisés dans le primaire
- Lutter de façon plus déterminée contre les refus illégaux d'inscription à l'école, préalable nécessaire à l'accès au service public de restauration scolaire
- Lutter contre les refus discriminatoires d'inscription à la cantine et/ou l'application de tarifs prohibitifs « non résidents » à des enfants vivant pourtant sur la commune
- Diminuer l'obstacle économique à l'égal accès à la cantine pour tous les enfants scolarisés dans le primaire et dans le secondaire et en particulier moduler les tarifs pour réduire le taux d'effort pour les familles pauvres.

Favoriser l'accès aux modes d'accueil des familles en situation de pauvreté (Note 3.4)²⁸

La question de l'accessibilité à un mode d'accueil se pose de façon accrue pour certains publics, qui du fait de leur situation familiale, sociale ou de leurs besoins spécifiques, nécessitent une attention ou une prise en charge particulière, et notamment les familles en situation de pauvreté et/ou en parcours d'insertion.

Si une attention est accordée depuis plusieurs années à l'accueil de ces publics par différents biais (priorité ou obligation d'accueil intégrée dans les textes législatifs et réglementaires, objectifs d'accueil définis dans la COG, financements incitatifs de l'accueil de ces familles sous forme de bonus financiers spécifiques ou aides à la solvabilisation des familles), force est de constater que dans la réalité, l'accueil de ces publics n'est pas toujours aisé, ni pour les familles qui peinent parfois à trouver une solution, ni pour les professionnels ou les structures qui peuvent se retrouver en difficulté du fait de ces accueils.

Nombreux sont les dispositions légales ou réglementaires, objectifs, dispositifs et outils créés pour promouvoir l'accueil des familles en situation de pauvreté, en parcours d'insertion et/ou monoparentales :

- le système de financement actuel des EAJE via la PSU est un facteur potentiellement important de mixité sociale et d'égalité d'accès, grâce à l'application homogène du barème national des participations familiales et à la compensation par la CAF de ces participations, quel que soit le tarif payé par la famille ;
- la législation comporte depuis 1998 des dispositions tendant à favoriser l'accueil des enfants de familles défavorisées dans les EAJE ;
- dans la continuité du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en janvier 2013, la COG 2013-2017 avait retenu un objectif de 10 % d'enfants vivant sous le seuil de pauvreté accueillis en structures collectives.

Les dispositions mises en place depuis une dizaine d'années et décrites ci-dessus ont sans doute permis d'améliorer partiellement les réponses aux besoins spécifiques des familles en matière de mode d'accueil. En l'état, elles demeurent cependant insuffisantes : l'évaluation des besoins spécifiques n'apparaît pas aisée puisque une partie de la demande des familles n'est sans doute pas exprimée, les objectifs posés et leviers existants sont très peu

²⁸ Cf. note « Favoriser l'accès aux modes d'accueil des familles en situation de pauvreté », Extrait du rapport « L'accueil des enfants de moins de trois ans » adopté par le HCFEA le 10 avril 2018, dans ce dossier

contraignants, les indicateurs sont peu précis et difficilement évaluables. Si certains territoires, collectivités ou gestionnaires sont à l'origine d'initiatives intéressantes, elles restent localisées. Il n'y a donc pas aujourd'hui de réelle égalité d'accès aux modes d'accueil pour ces familles. A ces inégalités sociales, s'ajoutent des inégalités territoriales puisque les réponses apportées aux familles reposent bien souvent sur la volonté des acteurs locaux.

Trois orientations pour favoriser l'égalité d'accès aux modes d'accueil

La politique d'accueil des jeunes enfants doit favoriser une plus grande égalité d'accès de toutes les familles aux différents modes d'accueil, quels que soient le niveau de revenus, la situation professionnelle, le lieu d'habitation des parents et la situation de l'enfant.

Cette égalité d'accès à un mode d'accueil se décline autour de trois orientations :

- 1- par la recherche d'une plus grande égalité d'accès financière et par un rapprochement des restes à charge des familles quel que soit le mode d'accueil ;
- 2- par la recherche d'une plus grande égalité d'accès territoriale ; celle-ci pourrait passer par des aides à l'investissement majorées dans les zones déficitaires et prioritaires (aides au rattrapage territorial), complétées éventuellement par un appel à projets national confié à l'ANRU ; pour les dépenses de fonctionnement, le rapport propose des aides dont le montant est corrélé au potentiel financier des communes, complétées par des bonus en fonction des publics accueillis (familles pauvres notamment qui sont surreprésentées dans les QPV) ;
- 3- par une réduction des autres inégalités sociales d'accès à un mode d'accueil liées à la situation familiale ou professionnelle des parents, ou encore liées à la situation de l'enfant.

Les leviers pour faciliter l'accès aux modes d'accueil des familles en situation de pauvreté

Plusieurs leviers peuvent être sollicités pour répondre à ces difficultés :

- clarifier les objectifs, mieux identifier les besoins des familles en situation de pauvreté et les initiatives existantes ;
- rendre les critères et les procédures d'attribution des places en crèches plus transparents et sécuriser les gestionnaires d'un point de vue financier ;
- développer des outils et dispositifs pour encourager l'accueil des familles en situation de pauvreté au sein des modes d'accueil individuel ;
- pour accompagner les familles les plus pauvres, dont on sait qu'elles ont plus de réticences pour confier leur enfant à une structure extérieure au foyer, il est nécessaire de prévoir le développement d'une offre suffisante de structures de soutien à la parentalité, allant au-devant des familles et travaillant en réseau, proposant aux familles une offre adaptée, dans une logique d'égalité des chances pour les enfants et de renforcer leur éveil et leur socialisation ;
- former et outiller les professionnels pour une meilleure prise en charge des familles ayant des besoins spécifiques.

Pour accompagner les familles les plus pauvres, dont on sait qu'elles ont plus de réticences pour confier leur enfant à une structure extérieure au foyer, il est nécessaire de prévoir le développement d'une offre suffisante de structures de soutien à la parentalité, allant au-devant des familles et travaillant en réseau, proposant aux familles une offre adaptée, dans une logique d'égalité des chances pour les enfants.