



Paris, le 8 juillet 2013

Avis du CNLE sur la pauvreté des enfants en France

1. Une situation alarmante malgré les moyens importants investis

La pauvreté augmente en France depuis 2008¹. En 2010, la pauvreté monétaire concerne 14,1 % de la population. Selon l'Insee, cette progression affecte davantage les enfants : **19,6 %** de la population des moins de 18 ans vivent dans une famille dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian (c'est-à-dire inférieurs à 964 € par mois). Cela revient à dire qu'**un enfant sur cinq est pauvre** et qu'une personne pauvre sur trois est un enfant.

La part des enfants pauvres présente depuis cinq ans une **nette augmentation** : elle est notamment passée de 17,7 % en 2009 à 19,6 % en 2010. Elle touche désormais 2 665 000 enfants en France métropolitaine. Comme le souligne le rapport du groupe de travail "Familles vulnérables, enfance et réussite éducative" de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale², tout laisse à penser que la hausse s'est poursuivie en 2011 et 2012 : « On peut craindre que le nombre d'enfants pauvres en France ne soit aujourd'hui plus proche de **3 millions**. »

A cela il faut ajouter la **concentration territoriale** de ces situations de pauvreté : selon l'ONZUS³, 49 % des moins de 18 ans résidant en Zus vivent en-dessous du seuil de pauvreté. La pauvreté des moins de 18 ans est ainsi 2,5 fois plus élevée en Zus que hors Zus. On note aussi que plus d'un tiers des moins de 18 ans bénéficie de la Couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) dans ces quartiers.

¹ Insee, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, Insee, 2013, pages 19-20 et page 111.

² *Pour une politique de l'enfance au service de l'égalité de tous les enfants*, rapport du groupe de travail "Familles vulnérables, enfance et réussite éducative", Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, décembre 2012.

³ Rapport 2012 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus), pages 75-77.

Ainsi, bien que la France soit souvent citée en exemple pour la qualité de sa politique familiale - à laquelle on attribue un taux de natalité élevé qui la classe au premier rang des Etats européens⁴ -, les prestations familiales associées aux prestations sociales ne suffisent pas à corriger les inégalités et le système fiscal est trop peu redistributif.

Selon une étude comparative de l'Unicef portant sur 35 pays⁵, la France, tout en consacrant à la famille **la plus forte dépense publique** en pourcentage du revenu moyen par habitant (3,7 % de son PIB), se place en **14^e position**⁶. Certains pays sont nettement plus performants : avec des dépenses moins importantes, ils réduisent plus fortement la pauvreté des enfants. Le rapport de l'Unicef livre aussi un classement du bien-être des enfants dans 29 des économies les plus avancées. Il s'agit du taux de pauvreté juvénile **en termes de privation**⁷ : parmi les pays les plus riches, la France (avec un taux de 10,1 %) occupe la deuxième position (derrière l'Italie, 13,3 %), pour la part la plus élevée d'enfants en situation de privation.

A partir de leurs observations locales, les associations de lutte contre la pauvreté sont unanimes à alerter les pouvoirs publics sur l'augmentation des demandes d'aide sociale et de secours en urgence de la part de familles, notamment de familles monoparentales. Citons en particulier les chiffres très préoccupants⁸ que livre une étude de **l'Observatoire du Samu social de Paris**. En 2010, le nombre d'usagers en famille qui ont été hébergés par le 115 de Paris (près de 11 200) dépassait le nombre d'usagers isolés (10 300), qui était jusque-là plus important⁹. Cette étude décennale montre aussi qu'entre 1999 et 2010 le profil des usagers a fortement évolué :

- les enfants en bas-âge sont surreprésentés parmi les mineurs : plus de la moitié des mineurs en famille a moins de 5 ans ; près d'un quart a moins d'1 an ;
- la part des adolescents (13 à 17 ans révolus) parmi les mineurs en famille est passée de 11 % en 2009 à 16 % en 2010 ;
- 55 % des familles sont monoparentales.

L'Observatoire déclare qu'en 2012 ce sont environ 22 000 personnes en famille, dont 50 % d'enfants, qui ont été hébergées via le Pôle d'hébergement et de réservation hôtelière (PHRH) du Samu social de Paris¹⁰.

Et pourtant de nombreuses études montrent¹¹ « qu'un enfant qui débute sa vie dans des conditions de pauvreté a de très grands risques d'être en échec scolaire puis d'être à l'écart du marché du travail. La pauvreté affecte la réussite des enfants à travers de multiples canaux... **Les enfants pauvres d'aujourd'hui seront, pour une large part, si rien n'est fait, les exclus de demain.** La France ne peut tout simplement pas se permettre de laisser perdre une si grande part de son capital humain sans

⁴ Tout comme l'Irlande, la France a un taux moyen de 2,01 enfants par femme.

⁵ Rapport de l'Unicef, *Mesurer la pauvreté des enfants. Bilan Innocenti 10*, 2012.

⁶ Le rapport indique que la France, grâce à ses mesures de protection sociale (réductions d'impôts, allocations, etc.), parvient à réduire de moitié le taux brut de pauvreté relative des enfants (19,4 %) pour le ramener à un taux net de 8,8 %.

⁷ Définition selon l'UNICEF : tout enfant qui n'a pas accès à au moins 2 des 14 éléments essentiels à son bien-être et son développement : trois repas par jour, viande, fruits et légumes chaque jour, endroit calme pour les devoirs, livres appropriés, connexion internet, chaussures, etc.

⁸ « Les usagers du 115 de Paris de 1999 à 2010 : une décennie de changements », in *Le Samusocial se met en quatre pages*, n° 1, juin 2011.

⁹ Selon cette étude, en 1999, on comptait près de 12 600 usagers isolés hébergés dans l'année, pour 1 800 personnes en famille.

¹⁰ Etude à paraître en 2013.

¹¹ *Ibid.* 2.

handicaper gravement sa compétitivité. Le redressement social doit être concomitant au redressement économique et productif, car il en est une composante.»

2. Dans certains domaines, des avancées...

En 2012, le CNLE s'est exprimé sur les différents enjeux liés à la lutte contre la pauvreté des enfants dans le cadre des travaux préparatoires à la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (des 10 et 11 décembre 2012) qui a permis de traiter de façon transversale les multiples facettes des politiques qui peuvent y contribuer.

Les mesures en faveur des familles et des enfants en situation de pauvreté, **inscrites dans le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** qui a été adopté par le comité interministériel du 21 janvier 2013, représentent pour le CNLE des avancées concrètes.

Elles ont été confortées, le 3 juin dernier, par les annonces du Premier ministre concernant la **réforme des politiques familiales**. Ainsi, dans la promesse de création, d'ici cinq ans, de 275 000 nouvelles solutions d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans, on note :

- l'ouverture de 100 000 places de crèches, assortie d'un objectif de réduction des inégalités sociales et territoriales : au moins 10 % des places en crèche devraient être réservées aux enfants vivant sous le seuil de pauvreté¹² ;
- le financement de 100 000 places d'accueil chez des assistantes maternelles (avec formation et accompagnement) ;
- 75 000 places en école maternelle pour l'accueil des enfants de 2-3 ans, dans les zones d'éducation prioritaire.

Cette diversification de l'offre d'accueil devrait élargir les possibilités pour les familles les plus précaires d'accéder à un service de droit commun, si les mesures sont prises pour qu'ils puissent vraiment en bénéficier de manière prioritaire.

Le Premier ministre annonce aussi le renforcement de deux mesures complémentaires pouvant réduire la pauvreté des enfants : majoration de 25 % sur cinq ans de **l'allocation de soutien parental**¹³ et majoration de 50 % sur cinq ans du **complément familial**¹⁴. Le CNLE s'interroge cependant sur l'impact réel de ces ajustements qui restent très modestes au regard de l'inflation, et qui ne prendront effet qu'à partir du 1er avril 2014. Combien d'enfants supplémentaires connaîtront la pauvreté d'ici là ?

Il est clair que le premier objectif de cette réforme est de réduire le déficit de la branche famille : même si elle accorde une certaine attention aux familles démunies, son impact restera limité sur les conditions de vie des enfants en situation

¹² Le plan pluriannuel prévoit qu'à terme, « la part de ces enfants dans ces structures devra au moins correspondre à la proportion qu'ils représentent parmi les enfants du même âge sur le territoire concerné ».

¹³ L'allocation de soutien familial est versée par la CAF si le parent est isolé et à sa charge un enfant ou s'il a recueilli un enfant et qu'il vit seul ou en couple. Elle varie de 90,40 € à 120,54 € par mois selon les cas.

¹⁴ Le complément familial est versé, sous certaines conditions de ressources, aux personnes ayant au moins trois enfants à charge, âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans. Son montant net s'élève à 167,34 €/mois.

de pauvreté. Une réforme approfondie des politiques familiales et sociales reste à entreprendre.

3. Des moyens insuffisants ou inégalement mis en œuvre sur les territoires

- Dans le cadre des discussions relatives à l'élaboration de la **convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2016 de la CNAF**, Dominique Bertinotti, ministre déléguée à la Famille, a mis en exergue trois points d'attention et de vigilance qui lui semblent prioritaires pour le bon déroulement de cette convention¹⁵ :
1. « La nouvelle COG doit permettre d'accroître l'offre de services aux familles, d'abord pour l'accueil des jeunes enfants et le soutien à la parentalité. Le nécessaire développement des solutions d'accueil pour la petite enfance s'accompagnera d'une réduction des inégalités territoriales. Un maillage de services de soutien à la parentalité devra se créer partout sur le territoire, intégrant en particulier la médiation familiale(...).
 2. La COG mettra également en œuvre le plan d'action du gouvernement contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, en améliorant notamment l'accès aux droits.
 3. (...) un effort de simplification, indispensable tant pour les allocataires que pour les agents, sur le plan des réglementations et sur celui des procédures administratives ».

La COG va être augmentée de 7,5 % en moyenne par an, sur quatre ans, ce qui est satisfaisant, mais cela pourra-t-il couvrir la mise en œuvre de toutes les mesures inscrites dans le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui supposent un cofinancement par les CAF, ainsi que les mesures inscrites dans les autres plans interministériels récemment adoptés (Ville, Jeunesse, Handicap...) ?

- Sur le plan des **aides facultatives** attribuées par les collectivités territoriales pour permettre l'accès des enfants des familles les plus modestes aux services publics (notamment culturels, sportifs, éducatifs...), les effets de la crise économique et des restrictions budgétaires ont entraîné, dans certains cas, la suppression de la gratuité d'accès ou la réduction des aides pour l'achat de livres, de matériels informatiques, ainsi que pour le transport et la restauration scolaires... Il en résulte une grande inégalité des situations sociales et des possibilités d'accès aux services de droit commun. Dans son baromètre 2012 de l'action sociale locale¹⁶, l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas) signale que les deux tiers des CCAS constatent une hausse des demandes d'aide qui leur sont adressées : parmi les publics en augmentation, on note les familles avec enfants en milieu rural et les familles monoparentales. Dans ce baromètre, les CCAS pointent en particulier :
- d'une part, la croissance préoccupante des **difficultés de paiement des services municipaux** par les ménages (cantines scolaires, accueils de loisir ou périscolaire, colonies de vacances, etc.) ;
 - d'autre part, la **nette diminution de fréquentation** de ces mêmes services municipaux, ainsi que des activités sportives, par les publics qui s'adressent à eux.

¹⁵ Lettre de la ministre adressée à Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la CNAF.

¹⁶ *Territoires, crise précarité. Baromètre de l'action sociale locale*, UNCCAS, septembre 2012, pages 2 et 5.

- Dans un référé récent, la Cour des comptes, s'étant penchée sur **l'action sociale de la branche famille**, constate que cette politique est peu lisible, trop peu redistributive et avec de fortes disparités entre départements. Elle est pourtant dotée de moyens financiers importants (1,4 Md€ en 2011), en progression de 71 % depuis 2001. La Cour avait recommandé, dans son rapport sur la sécurité sociale de 2006, que ces prestations soient prioritairement dirigées vers les territoires et les populations défavorisées. Elle constate aujourd'hui une dégradation de la situation et un accroissement des inégalités. Par exemple, en 2011, la dépense annuelle pour un jeune de Haute-Garonne est de 496 €, alors qu'elle n'est que de 79 € pour un jeune de Lozère. La Cour recommande donc une **réforme structurelle approfondie** des politiques de la branche famille.
- **Les moyens d'action sociale mis en œuvre par l'Education nationale** (bourses nationales et primes, fonds sociaux collégiens, lycéens et fonds sociaux pour les cantines, accompagnement des parents par le service social en faveur des élèves) sont, eux aussi, soumis aux ressources disponibles et parviennent difficilement à préserver l'égalité des chances de tous les élèves sur le territoire national...
- Aujourd'hui, **l'orientation scolaire** est complexe et peu lisible pour les parents et les adolescents les plus en difficulté. La lutte contre le décrochage scolaire, qui touche majoritairement les enfants issus de familles pauvres, n'est pas assez efficace et nécessiterait des moyens supplémentaires et davantage d'accompagnement humain. Le CNLE attend donc que ces moyens soient mieux assurés grâce aux orientations récentes prescrites par :
 - la circulaire du Premier ministre du 7 juin 2013 qui précise les conditions de mise en œuvre du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, notamment dans les domaines de l'enfance et de la famille, de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme, et de l'éducation - avec l'accent porté sur la coéducation avec les familles vulnérables dont les enfants pauvres font partie ;
 - la circulaire interministérielle en cours « L'école et les parents dans les territoires » qui vise à une coopération renforcée avec les parents, et notamment avec les familles les plus vulnérables, pour construire ensemble l'Ecole de la réussite de tous les élèves.

4. Le CNLE souhaite...

- **alerter les pouvoirs publics** sur la gravité des situations de pauvreté des enfants en France et sur l'urgence à agir, notamment en direction des enfants les plus menacés par la misère et les plus discriminés ;
- **interpeller le gouvernement et le Parlement** avant la discussion du projet de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014 ;
- **assurer un suivi** particulièrement vigilant à l'égard des politiques, des expérimentations et des mesures du **Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale** qui peuvent permettre de réduire la pauvreté des enfants. Cependant, le CNLE regrette que le gouvernement n'ait pas suffisamment tenu compte, dans ce plan, des nombreuses propositions et pistes de travail ouvertes par **l'atelier « Familles vulnérables, enfance et**

réussite éducative » de la Conférence contre la pauvreté¹⁷. Cet atelier avait notamment souligné la nécessité de mieux coordonner l'action sociale autour des enfants et avait préconisé une mise en œuvre de la politique nationale pour l'enfance au travers de « **projets de territoire pour l'enfant** », en rendant les aides plus cohérentes et coordonnées. Le CNLE demande que le gouvernement analyse attentivement ces propositions et s'en inspire pour aller plus loin que les récentes mesures annoncées **en matière de fiscalité et de réforme des politiques familiales**.

- **être informé de l'impact des différentes mesures** de la nouvelle COG de la CNAF **sur les familles en situation de pauvreté** (en lien avec la mission de François Chérèque). Etre également informé de la mise en œuvre des objectifs opérationnels de la convention triennale passée entre la ministre des Affaires sociales et de la Santé et le ministre délégué à la Ville¹⁸, qui porte notamment sur la **territorialisation** des dispositions de cette convention¹⁹ et de celles du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté²⁰.

Le CNLE se réjouit que, dans ce domaine, une avancée significative ait été marquée au niveau européen, avec l'adoption, lors du Conseil EPSCO²¹ des 27 et 28 juin 2013, du « **Paquet investissement social** » dans lequel a été intégrée la Recommandation de la Commission européenne « **Investir dans l'enfance pour briser le cercle vicieux de l'inégalité** » (du 20 février 2013). Dans ce texte, il est rappelé que tous les membres de l'UE ont ratifié la **Convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant**, dont les normes et les principes doivent guider les politiques menées pour assurer l'égalité des chances de **tous les enfants** qui vivent sur leur territoire, quelle que soit leur nationalité. La recommandation de la Commission européenne affirme que **l'investissement social passe par la prévention** et que l'engagement des Etats membres dans la lutte contre la pauvreté des enfants est un enjeu majeur de la stratégie Europe 2020 et des programmes de réforme nationaux.

¹⁷ *Ibid* 11.

¹⁸ Signature le 19 avril 2013

¹⁹ Promotion de modes d'accueil collectif pour les 0-3 ans : instruments financiers pour solvabiliser l'action des collectivités locales en matière de création de solutions d'accueil collectif, actions innovantes pour l'accueil des jeunes enfants, préscolarisation des moins de 3 ans, classes-passerelles expérimentales, lieux d'accueil enfants-parents, financement des centres sociaux et espaces de vie sociale.

²⁰ Expérimentation de parcours d'insertion de personnes sortant de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) et de jeunes placés sous main de justice, contrats d'avenir, recours aux dispositifs de droit commun.

²¹ Le Conseil « Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs » (EPSCO) réunit environ quatre fois par an les ministres de l'emploi, de la protection sociale, de la protection des consommateurs, de la santé et de l'égalité des chances de la Communauté européenne.