Document généré le 15 juil. 2025 15:48

Lien social et Politiques

Lien social et Politiques

La pauvreté chez les enfants des pays riches. Commentaires sur le « Rapport Innocenti »

UNICEF. 2000. *A league Table of Child Poverty in Rich Nations* . Innocenti Report Card. Issue No. 1. June 2000. United Nations Children's Fund, Innocenti Research Centre, Florence

Ilona OSTNER

Numéro 44, automne 2000

L'enfant au coeur des politiques sociales

URI : https://id.erudit.org/iderudit/005207ar
DOI : https://doi.org/10.7202/005207ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)
1703-9665 (numérique)

Découvrir la revue

Citer ce compte rendu

OSTNER, I. (2000). Compte rendu de [La pauvreté chez les enfants des pays riches. Commentaires sur le « Rapport Innocenti » / UNICEF. 2000. *A league Table of Child Poverty in Rich Nations* . Innocenti Report Card. Issue No. 1. June 2000. United Nations Children's Fund, Innocenti Research Centre, Florence]. *Lien social et Politiques*, (44), 167–169. https://doi.org/10.7202/005207ar

© Lien social et Politiques, 2000

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Notes de lecture

La pauvreté chez les enfants des pays riches. Commentaires sur le « Rapport Innocenti »

• UNICEF. 2000. *A League Table of Child Poverty in Rich Nations.* Innocenti Report Card. Issue No. 1. June 2000. United Nations Children's Fund, Innocenti Research Centre, Florence.

Ilona Ostner

Au milieu du XX^e^ siècle on se plaisait à penser, dans les pays industrialisés, que la croissance économique et le développement de l'État-providence allaient venir à bout de la pauvreté. L'optimisme était assez grand dans certains d'entre eux, telle l'Allemagne de l'Ouest, pour qu'ils instaurent un *droit* à l'aide sociale ou assouplissent les règles d'accès aux prestations de l'État. Alliée au plein emploi, la diminution du nombre de pauvres semblait justifier une plus grande libéralité.

Pourtant, comme le démontre le récent rapport de l'UNICEF intitulé *Child Poverty in Rich Nations* (2000), bien que les revenus aient doublé plus d'une fois dans la plupart des pays depuis 1950, à l'aube du XXI^e^ siècle la pauvreté, absolue et relative, demeure une réalité même dans les pays les plus riches. Ainsi, les États-Unis n'ont ni régime national d'assurance-maladie ni revenu minimum garanti. Au total, le pourcentage des enfants qui grandissent au sein d'un ménage vivant dans la pauvreté absolue est élevé, ce qui entraîne pour eux toutes sortes de conséquences négatives, en particulier au plan de la santé.

Plus d'enfants encore, poursuit le rapport, souffrent de pauvreté relative, étant privés « des activités et avantages dont jouissent la plupart des autres enfants de leur âge ». Ils n'ont pas de bicyclette, ni bien sûr d'ordinateur, ne vont pas en voyage, encore moins en vacances à l'étranger. Dans certains pays, l'accès à une instruction de bonne qualité dépend du revenu du ménage. Le rapport met en évidence l'étroite relation entre cette pauvreté relative des enfants et une

kyrielle de problèmes sociaux : échec scolaire, grossesses précoces, travail des enfants, délinquance juvénile, monoparentalité... Souvent, pour ce type de pauvreté, les pays anglo-saxons ne font pas meilleure figure que les pays d'Europe de l'Est.

En éditorial, le rapport qualifie d'échec la persistance de la pauvreté infantile, qui « compromet à la fois l'égalité des chances et l'existence de valeurs partagées. Le monde industrialisé se voit donc obligé de réévaluer tant ses idéaux que l'étendue de sa capacité d'enrayer ses problèmes sociaux les plus insolubles ».

Les enfants, ainsi que leur pauvreté absolue et, de plus en plus, leur pauvreté relative, sont devenus le sujet principal des récents débats sur l'État-providence (Walker, 1999 ; Ringen et de Jong, 1999). Ils remplacent ainsi les autres pauvres, ou du moins les relèguent au second plan. Au cours des années 1950, on s'intéressait surtout à la pauvreté des personnes âgées, dans les années 1970 et 1980 à celle des femmes mariées puis des mères. Durant les années 1990, la priorité est allée aux mères isolées (Bane, 1988). Leur apparition dans le débat sur la pauvreté a marqué un tournant. C'est maintenant le tour des enfants.

Mais ceux-ci peuvent-ils être pauvres sans que leur mère, leur père, leur famille le soient aussi ? Pourquoi les enfants drainent-ils l'attention en ce moment ? La remarque de Gordon Brown, selon laquelle ils « constituent 20 pour cent de la population mais résument notre avenir » n'est pas une réponse suffisante.

Le rapport Innocenti nous éclaire. Dans les pays riches, une part non négligeable de la pauvreté des enfants est liée au fait que les mères, en particulier celles qui sont à la tête d'une famille monoparentale, n'exercent pas d'activité rémunérée. Les prestations sociales — aide sociale, allocations familiales, de logement, de chômage — transforment souvent la pauvreté absolue en pauvreté relative. Le rapport prône des mesures qui s'attaqueront également à la pauvreté relative, et présente alors la pauvreté comme une conséquence du fait que, dans les familles, les parents ou l'un des deux parents ne travaillent pas ou pas assez, ou sont en chômage.

Le visage de la pauvreté a changé. Parler aujourd'hui de la pauvreté des enfants, c'est faire allusion aux ménages qui sont pauvres même s'ils travaillent, et n'ont donc pas tout ce qui leur faut.

L'expérience des pays nordiques tend à montrer que le travail salarié des mères remédie à la pauvreté des enfants. Mais peu de mères occupent un emploi rémunéré au Luxembourg, qui présente, de tous les pays, les plus faibles taux de pauvreté chez les enfants. Au contraire, les hauts taux d'activité des États-Unis ou du Royaume-Uni s'accompagnent d'un niveau de pauvreté infantile qui compte parmi les plus élevés des pays riches, d'où le phénomène des « working poor ». Une famille sur dix reste pauvre en Grande-Bretagne, malgré les efforts des ménages pour gagner leur vie.

Les auteurs du rapport sont bien conscients de la complexité des causes de la pauvreté des enfants tout autant que des solutions possibles, lesquelles sont présentées de façon hiérarchisée. Pour prévenir la pauvreté chez les enfants, les mesures d'employabilité devraient permettre à tous les adultes d'âge actif de s'intégrer plus sûrement au marché du travail. Les ménages où les deux parents ont un emploi se tirent mieux d'affaire que les ménages monoparentaux. Si les familles ne réussissent pas à sortir de la pauvreté, les gouvernements pourraient instituer de nouvelles mesures d'aide ou rendre plus généreuses celles qui existent déjà, au profit des familles qui sont sur le marché du travail d'abord, mais aussi de celles qui s'efforcent d'y entrer. Cependant, ces prestations doivent être conçues de manière à ne pas enfermer leurs bénéficiaires dans les cercles vicieux de la pauvreté et du chômage. Si elles sont sélectives, c'est-à-dire ciblées sur certaines clientèles, elle ne doivent pas non plus créer de nouvelles formes d'exclusion.

L'amélioration des aptitudes et l'intégration au marché du travail de toutes les personnes d'âge actif sont devenues le pivot du programme politique de l'Union européenne, à mesure qu'elle a pris de la distance par rapport à la conception traditionnelle, naguère inscrite au cœur du modèle social européen, selon laquelle il faut redistribuer la richesse afin d'atténuer les inégalités et d'accroître le niveau de vie des personnes aux revenus les plus faibles (en ce qui concerne le Royaume-Uni, voir Powell, 1999). Les conceptions qui président aux nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté — telles qu'elles ressortent du rapport de l'UNICEF ou des déclarations du New Labour à l'égard de la pauvreté chez les enfants — ne tiennent guère compte des personnes pour qui il est difficile ou impossible de s'insérer sur le marché du travail ou que le chômage en a exclues (Plant, 1999).

En cette époque d'individualisme croissant, la prépondérance accordée à l'enfant flatte également le sens moral de l'électeur moyen. À chacun de choisir sa façon de vivre et de travailler... et d'en assumer les conséquences. La justice sociale change de signification, s'adressant désormais d'abord aux défavorisés ou aux démunis dont la situation résulte de « facteurs sociaux indépendants de leur volonté ». Julian Le Grand exprime ainsi ce principe (1999 : 66) : « On ne peut que créer du mécontentement en prenant de l'argent aux riches pour le donner aux pauvres, car ce geste paraît injuste s'il ne tient pas compte de la différence entre les itinéraires par lesquels on devient riche ou pauvre ».

On peut en somme ramener la prépondérance accordée aux enfants et à leur pauvreté à ce que Ferrera et al. (2000) appellent, dans un rapport réalisé pour l'Union européenne, un « recalibrage des politiques de l'État-providence » : il s'agit de prévenir au lieu de guérir, de recourir à des mesures actives plutôt que passives, de redistribuer les chances d'accéder au marché du travail au lieu de protéger les intérêts de ceux qui y sont installés. Oui, les débats sur la pauvreté des enfants transforment en profondeur nos idées sur l'État-providence.

Ilona Ostner
Georg-August-Universität
Institut für Sozialpolitik-Göttingen

Bibliographie

BANE, Mary Jo. 1988. « Politics and policies of the feminization of poverty », dans Margaret WEIR, Ann Shola ORLOFF et Theda SKOCPOL, éd. *The Politics of Social Policy.* Princeton, Princeton University Press : 381-396.

FERRERA, Maurizio, Anton HEMERIJCK et Martin RHODES. *2000 : The Future of Social Europe : Recasting Work and Welfare in the New Economy.* Report for the Portuguese Presidency of the European Union. Reprographié.

LE GRAND, Julian. 1999. « Conceptions of social justice », dans Robert WALKER, éd. *Ending Child Poverty. Popular Welfare for the 21st century ?* Bristol, The Policy Press : 65-69.

PLANT, Raymond. 1999. « Social justice », dans Robert WALKER, éd. *Ending Child Poverty. Popular Welfare for the 21st century ?* Bristol, The Policy Press : 55-64.

POWELL, Martin. 1999. *New Labour, New Welfare State ? The "Third Way" in British Social Policy.* Bristol, The Policy Press.

RINGEN, Stein, et Philip de JONG, éd. 1999. *Fighting Poverty : Caring for Children, Parents, the Elderly and Health.* Aldershot, Ashgate.

• MARSHALL, Dominique. 1998. *Aux origines sociales de l'État-providence. Familles québécoises, obligation scolaire et allocations familiales, 1940-1955.* Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Pascale Dufour

L'ouvrage de D. Marshall est une étude empirique fouillée, qui utilise un matériau historique original afin de retracer la genèse de l'État-providence au Québec à partir d'une double perspective. L'auteur s'intéresse aux façons de faire et de penser de l'État et parallèlement, en toile de fond ou en combinaison (selon les chapitres), elle adopte une perspective « d'histoire des mentalités ». Ce double ancrage historique met en évidence, en fin de parcours, ce que l'auteur appelle « la transformation de la culture politique des familles québécoises ». Elle nous montre avec beaucoup de précision comment les familles elles-mêmes deviennent des acteurs importants de la transformation de l'État, soit en résistant à l'action des élites politiques, soit en devenant des moteurs du changement social.

Cet ouvrage très dense, composé de cinq chapitres, peut grossièrement être divisé en « deux histoires ». Dans un premier temps (chapitres 1, 2 et 3), D. Marshall retrace les transformations de l'État québécois entre 1940 et 1955 dans sa façon de concevoir l'instruction publique et ses relations aux familles. On voit comment il a peu à peu investi le terrain de l'obligation scolaire, par l'adoption de nouvelles lois et la reconnaissance politique de nouveaux acteurs. Bien sûr, le rôle central de mise en œuvre d'un tel projet a été davantage dévolu aux fonctionnaires qu'aux élites politiques, et l'auteur consacre tout un chapitre aux coulisses du pouvoir. La volonté politique d'éduquer les jeunes Québécois jusqu'à l'âge de 16 ans et la nécessité de soutenir les familles pauvres dans cette tâche sont sous-tendues par un certain nombre de « croyances » des gouvernements vis-à-vis de la famille, de la pauvreté, mais aussi du bien-fondé de l'intervention publique. Ces transformations culturelles ne se sont pas faites de manière « désincarnés », bien au contraire. C'est ce que D. Marshall nous montre dans la deuxième partie de l'ouvrage (chapitres 4 et 5). Ici, les acteurs principaux de « l'histoire » sont les familles. Plus précisément, on découvre que les familles québécoises ont eu une influence directe, en tant qu'acteurs politiques, sur la formation des institutions. Le chapitre final reprend de manière synthétique les péripéties institutionnelles et civiles qui ont jalonné l'histoire des politiques sociales au Québec.

Ce vaste travail historique vient compléter, et parfois nuancer sensiblement, nos connaissances antérieures sur la genèse de l'État-providence au Québec. Point tournant dans la construction de l'État social, tant canadien que québécois, l'histoire des allocations familiales et celle de l'obligation scolaire paraissent étroitement imbriquées. De plus, D. Marshall souligne que faire l'histoire de l'État ce n'est pas seulement faire l'histoire de ses institutions ou de ses acteurs politiques légitimes, mais c'est aussi faire l'histoire de la société dans laquelle il s'est créé. Est ainsi remis en perspective le rôle des « citoyens ordinaires », c'est-à-dire les familles bien sûr, mais également les femmes et les enfants qui évoluent en leur sein et participent à leur manière à la construction de l'État social.

Pour que l'instruction obligatoire voie le jour (gouvernement provincial) et pour qu'un soutien financier aux familles pauvres soit mis en place (gouvernement fédéral), il a fallu que la société dans son ensemble normalise l'idée de responsabilité collective (et non plus individuelle) face à l'indigence, et qu'en même temps se propage l'idée selon laquelle il appartenait à l'État de garantir une certaine égalité des chances. Cette acceptation de l'intervention de l'État dans des affaires relevant auparavant de la sphère privée ne s'est pas faite sans heurt. L'intrusion de l'État dans la sphère familiale a entraîné des changements majeurs au sein de la famille en augmentant, selon les termes de l'auteur, « la souveraineté » des enfants vis-à-vis de leurs parents. D'autre part, l'avènement des droits universels a posé en de nouveaux termes la question de la place et du rôle des représentants de l'État (les instituteurs) vis-à-vis de leur employeur. Était-il souhaitable de procéder à une uniformisation et à un contrôle par l'État de l'éducation ? Là aussi les familles ont pris une part très active dans le processus d'institutionnalisation du système éducatif. Finalement, ce sont les enjeux politiques qui se sont modifiés au cours de la période. En 1955, ce n'est plus la question du partage des rôles entre le privé et le public qui a le devant de la scène, mais celle des allocations familiales et du lien qu'elles entretiennent avec l'obligation scolaire. Du point de vue de l'histoire de l'État-providence, ces événements représentent les premiers jalons de ce que sera au cours des années 1960, sous Jean Lesage, l'établissement d'un État social québécois fort, avec le transfert de la plupart des institutions religieuses d'éducation et d'assistance de l'Église à l'État. Pour D. Marshall, la soudaineté et la facilité avec lesquelles Jean Lesage acheva ses réformes dans le domaine du bien-être social et de l'éducation étaient dues en grande partie au « travail de corridor » accompli par les fonctionnaires et les politiciens fédéraux depuis la fin de la guerre, en