

La pauvreté infantile au Royaume-Uni

Jonathan Bradshaw

Professeur de politiques sociales, université de York.

Mots-clés : Grande-Bretagne – Pauvreté infantile – Lutte contre la pauvreté.

La pauvreté des enfants est au cœur des préoccupations de politique intérieure du gouvernement britannique, qui s'est engagé à l'éradiquer d'ici 2020. Cet article décrit la stratégie actuelle de lutte contre la pauvreté infantile. Il analyse les résultats obtenus jusqu'ici et explique pourquoi le gouvernement ne parviendra pas à atteindre son objectif intermédiaire, à savoir diviser la pauvreté infantile par deux d'ici 2010. La situation de départ était très mauvaise. En outre, les efforts visant à faire reculer la pauvreté infantile n'ont pas débuté assez tôt et ont été insuffisants. Ils s'appuyaient également excessivement sur des objectifs d'emploi qui se sont révélés trop ambitieux.

La pauvreté infantile (1) est au centre de la politique intérieure du Royaume-Uni depuis 1999, date à laquelle Tony Blair, alors Premier ministre, a annoncé : « Notre but historique est que nous soyons la première génération à mettre fin à la pauvreté des enfants... C'est une mission de vingt ans, mais je suis convaincu que nous y parviendrons » (Tony Blair, Beveridge Lecture, Toynbee Hall, Londres, 18 mars 1999). On ne sait pas vraiment pourquoi le Premier ministre a choisi ce moment-là pour faire cette déclaration retentissante, mais on sait à l'époque que le taux de pauvreté infantile de la Grande-Bretagne s'est fortement accru durant les années 1980 et que, en 1999, il n'avait toujours pas commencé à reculer. À compter de 1961, le taux de pauvreté infantile (calculé d'après le seuil généralement utilisé de 60 % du revenu médian) a fluctué entre 11 % et 16 %, mais, comme le montre le graphique 1 (p. 38), il a plus que doublé entre 1979 et 1997.

On considère, généralement, que trois types de facteurs sont à l'origine de l'augmentation du taux

de pauvreté infantile en Grande-Bretagne dans les années 1980 :

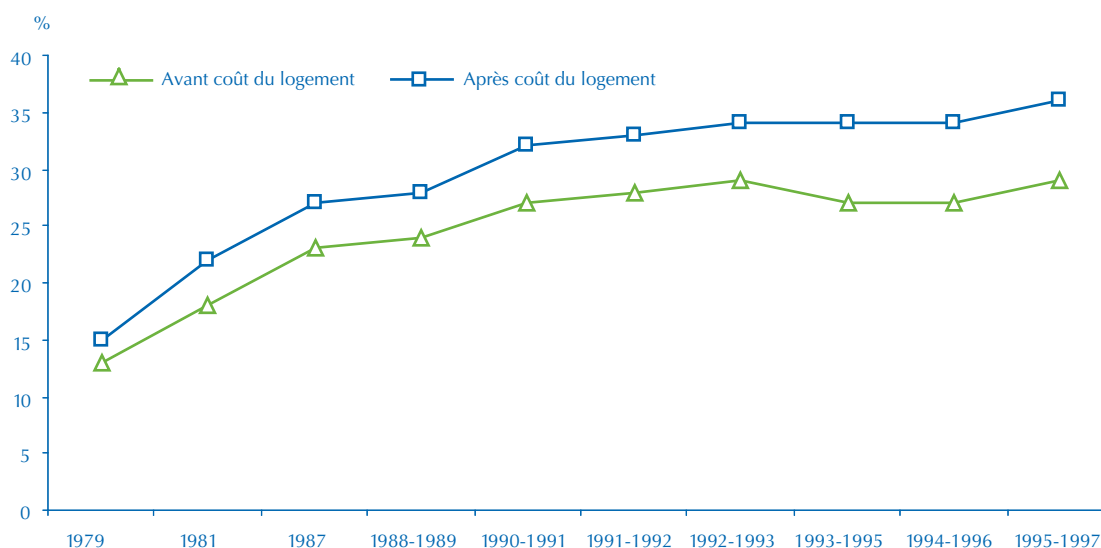
- des facteurs économiques : le chômage grimpe en flèche au début de la décennie et, en 1982, il touche plus de trois millions de personnes. À la fin des années 1980, il recule avant de remonter fortement au début des années 1990. D'autres changements, moins conjoncturels, se sont également produits sur le marché du travail. Le travail devient plus précaire, avec la progression du travail à temps partiel, mais aussi temporaire et occasionnel. Le travail non salarié progresse également. L'emploi s'est concentré dans un nombre moindre de ménages : on assiste à une augmentation simultanée du nombre de ménages où aucun adulte ne travaille et de celui des ménages biactifs. La dispersion des revenus progresse au dépens des jeunes et des personnes non qualifiées mais au bénéfice des individus qualifiés et plus âgés, en particulier ceux travaillant dans les services financiers (les « fat cats ») ;
- des facteurs démographiques : on assiste en particulier à une multiplication des divorces et des séparations et, partant, des familles monoparentales (2). Les mères seules, qui ne peuvent travailler en raison d'une demande insuffisante de main-d'œuvre ou bien en raison du coût, de la mauvaise qualité ou de l'insuffisance des structures de garde pour leurs enfants, se retrouvaient tributaires de l'aide sociale et leurs enfants sombraient dans la pauvreté. On a démontré que les tensions dues au chômage sont associées à une augmentation des séparations chez les couples mariés ou vivant en concubinage. De même, les jeunes hommes au chômage (nombreux car la génération du *baby-boom* des années 1960 essayent d'entrer sur un marché du travail tendu) n'ont pas de fortes probabilités de vivre en couple, et de plus en plus

(1) Au Royaume-Uni, la pauvreté des enfants est généralement officiellement définie comme la proportion d'enfants (0-16 ans ou 0-19 ans s'ils sont scolarisés à temps plein) vivant dans une famille dont le revenu équivalent est inférieur à un seuil donné (généralement 60 % du revenu médian). Cette proportion correspond au taux de risque de pauvreté de l'Union européenne.

(2) En 1971, les familles monoparentales représentaient 4 % des ménages, contre 11 % en 2008 (ONS, 2009, tableau 2.3). Au Royaume-Uni, 23 % des enfants vivent dans une famille monoparentale (ONS, 2009, tableau 2.4). Selon les enquêtes EU-SILC, il s'agit de la plus forte proportion dans l'UE après la Lettonie (Bradshaw et Chzhen, 2008). Le Royaume-Uni affiche également un taux comparativement élevé de fécondité chez les adolescentes : 24,4 % pour mille femmes âgées de 15 ans à 19 ans en 2006, contre 9,6 % en France, par exemple (WDI, 2006). Cependant, les naissances chez des adolescentes ne représentent que 6,4 % des naissances en 2007 et ne constituent pas le moteur premier de la pauvreté des enfants dans les familles monoparentales. La majorité des parents isolés sont divorcés ou séparés.

Graphique 1

Taux de pauvreté infantile en Grande-Bretagne (pourcentage d'enfants vivant dans des ménages dont le revenu équivalent est inférieur à 60 % du revenu médian)



Source : DWP, *Households below average income, 2009*, «An analysis of the income distribution 1994/95-2007/08», tableau 4.1tr (<http://www.dwp.gov.uk/asd/hbai.asp>).

de jeunes femmes enceintes ont tendance à rester célibataires (Rowthorn et Webster, 2008) ;

- des facteurs relatifs aux politiques publiques : le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher arrive au pouvoir en 1979. Adeptes du néolibéralisme économique de Milton Friedman et Friedrich Hayek, ce gouvernement est élu sur un programme de compression des dépenses publiques, des impôts et de la taille de l'État. En fin de compte, les dépenses réelles ne sont allégées que pour l'industrie et le logement. Les dépenses consacrées aux autres programmes (protection sociale, santé et éducation) continuent de progresser en termes réels. Ces augmentations sont toutefois insuffisantes pour maintenir les prestations et les services sociaux face à des besoins croissants, dus au chômage, à l'éclatement de la famille et au vieillissement démographique. Dans le domaine de la protection sociale, trois mesures ont particulièrement contribué à renforcer la pauvreté infantile :

- la réduction des subventions aux logements sociaux, la suppression du programme de construction et la vente des logements sociaux provoquent une hausse des loyers réels, tandis que, dans le même temps, les allocations logement sont revues à la baisse,

- les allocations familiales universelles (*Universal Child Benefit*) ne sont pas revalorisées et s'étiolent,
- les prestations hors emploi étaient indexées sur l'évolution des prix et non sur celle des salaires. À mesure que les revenus des individus ayant un emploi s'améliorent en termes réels, l'écart se creuse entre les revenus des actifs et ceux des personnes sans emploi tributaires de l'aide sociale.

Toutes ces évolutions ont conduit à un profond creusement des inégalités. Pendant les années 1980, au Royaume-Uni, les inégalités augmentent plus rapidement que dans n'importe quel autre pays de l'OCDE, à l'exception de la Nouvelle-Zélande (OCDE, 2008). Entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990, le Royaume-Uni enregistre la plus forte progression de la pauvreté infantile de tous les pays de l'OCDE et, au moment où le parti travailliste arrive au pouvoir, en 1997, le pays affiche le taux de pauvreté infantile le plus élevé des quinze États membres de l'Union européenne (UE).

Cet article analyse les politiques publiques mises en œuvre par le gouvernement travailliste depuis son arrivée au pouvoir en 1997. Il s'intéresse à leurs conséquences actuelles (et futures) sur la pauvreté infantile, expose les raisons pour lesquelles les objectifs relatifs à la pauvreté infantile ne seront pas atteints, et se clôt sur une discussion des perspectives d'avenir de cette question.

La stratégie de lutte contre la pauvreté du parti travailliste au pouvoir

À son arrivée au pouvoir en 1997, le parti travailliste se montre d'abord très prudent. Pendant la campagne électorale, il avait promis de ne pas augmenter les impôts et s'était engagé à poursuivre, pendant les deux premières années, les projets de dépenses existants, hérités des conservateurs. Cependant, il a commencé à jeter les bases

d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, laquelle s'est finalement composée des éléments suivants.

En premier lieu, il s'agissait de gérer l'économie pour maximiser l'emploi. Cette politique a été très fructueuse. En 2008, le taux d'activité des hommes et des femmes atteint des niveaux record (de 75 % globalement dans la tranche d'âge 15-64 ans) et le taux de chômage n'a jamais été aussi bas depuis des décennies (à environ 5 %). Entre 1998 et 2008, le nombre d'emplois – pour la plupart à temps plein – a augmenté de 2,9 millions de personnes, avec 6,4 % d'augmentation de l'emploi à temps plein pour les hommes et 17,7 % pour les femmes. L'essentiel de ces emplois se situe dans le secteur des services (ONS, 2009, tableau 4.2). Même le taux d'emploi des parents isolés a progressé, passant de 43 % en 1997 à 56 % en 2008. Le gouvernement a géré l'économie avec l'objectif de renforcer la demande de travail, ce qui est allé de pair avec un ensemble de mesures côté offre. Parmi les politiques actives du marché du travail figurent au départ les « *New Deals* ». Ces programmes de retour à l'emploi ciblent les jeunes chômeurs, les parents isolés, les handicapés, les travailleurs âgés et de nombreuses autres catégories d'actifs. Toutefois, ces programmes ont peu contribué à la progression de l'offre de travail. La réforme de la protection sociale a commencé à renforcer la conditionnalité de l'aide, en particulier pour les personnes handicapées et les parents isolés. Les parents isolés sans emploi sont contraints de se rendre dans les centres de placement (*job centers*) pour passer un entretien évaluant leur capacité à travailler (*job readiness*), d'abord lorsque leur plus jeune enfant est âgé de 12 ans. Ensuite, cet âge est passé à 10 ans et, en 2010, ce sera à partir de 7 ans.

L'objectif de ces programmes est de rendre le travail rémunérateur. En 1999, un salaire minimum (*minimum wage*) est introduit. Il est revalorisé tous les ans d'un peu plus que l'augmentation du salaire moyen. Les allocations familiales (*child benefit*) sont majorées en termes réels. Le système d'allocations monétaires sous condition de ressources et d'activité (*family credit*) est supprimé. Dans un premier temps, il est remplacé par un crédit d'impôt pour les ménages de travailleurs à bas revenus (*working families tax credit*), puis par un crédit d'impôt accordé aux ménages ayant au moins un enfant (*child tax credit*) et un crédit d'impôt pour les travailleurs (*working tax credit*). Une nouvelle subvention destinée à supporter les coûts de garde d'enfants est introduite (*childcare tax credit*), qui s'élève désormais à 80 % des frais de garde d'enfants dans des établissements agréés. Les allocations logement deviennent plus généreuses, et des primes commencent à être versées à

ceux qui entrent dans le monde du travail. Des aides sociales sont accordées à ceux qui ne peuvent pas travailler. Les allocations hors emploi versées aux ménages avec enfants sont relevées, notamment pour les ménages bénéficiant du revenu minimum d'existence (*income support*). Aujourd'hui, cette prestation est remplacée par les *child tax credits*. Le congé parental est étendu et des efforts sont déployés afin d'améliorer le niveau de vie des femmes enceintes et allaitantes, par le versement de prestations au bout de vingt-neuf semaines de grossesse, une subvention de 190 livres sterling au titre du dispositif *Health in Pregnancy*, la réforme du programme *Welfare Foods* (aide à l'achat de nourriture) relevant du programme *Healthy Start*, ainsi qu'une allocation de naissance *Sure Start* de 500 livres sterling pour les mères à faible revenu.

L'État consacre davantage de ressources aux services. Au départ, les principaux secteurs bénéficiaires sont la santé et l'éducation, puis les transports et, enfin, la garde d'enfants. Après avoir chuté [37,0 % du produit intérieur brut (PIB)] en 1999, les dépenses publiques remontent à 41,7 % en 2007-2008 : elles sont passées de 4,3 % du PIB en 1999 à 5,6 % en 2007-2008 pour l'éducation et de 5,3 % à 7,3 % sur la même période pour la santé. La gouvernance s'en est trouvée améliorée. Les institutions ont également subi de nombreux changements. Le Royaume-Uni dispose désormais d'un *Children's Commissioner* (commissaire aux enfants) indépendant. Un nouveau ministère de l'Enfance, de l'École et de la Famille (*Department for Children, Schools and Families*) est doté d'un ministre de l'Enfance (*Minister for Children*) et d'une unité pour la pauvreté des enfants (*Child Poverty Unit*), qui a pour mission d'atteindre les objectifs de lutte contre la pauvreté des enfants d'ici 2020. En 2009, il est prévu d'inscrire ces objectifs dans une loi. Il est également prévu de créer une commission d'experts chargés de la pauvreté infantile. La stratégie sera réactualisée tous les trois ans et un rapport annuel sera adressé au Parlement. Ce rapport indiquera les progrès réalisés sur la voie des objectifs, de la mise en œuvre et de l'impact de la stratégie, ainsi que les avancées chiffrées pour les enfants pauvres et leur famille.

L'objectif est désormais triple : ramener entre 5 % et 10 % d'ici 2020 la proportion d'enfants se situant dans la tranche de revenus relatifs faibles (moins de 60 % du revenu médian) ; rétablir à un niveau proche de zéro d'ici 2020 la proportion d'enfants en situation de difficulté matérielle conjuguée à un faible revenu (moins de 70 % du revenu médian) ; poursuivre la lutte contre la pauvreté persistante afin qu'aucun enfant ne connaisse la pauvreté pendant des périodes prolongées (*Child Poverty Unit*, 2009).

Les résultats de cette politique

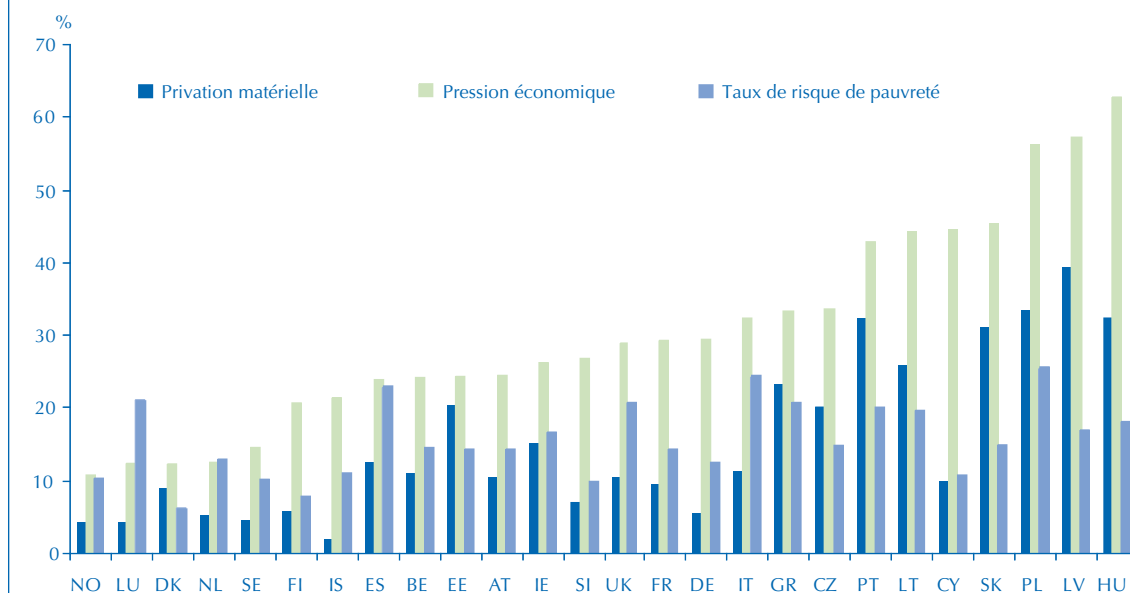
Si depuis 1997, les autorités britanniques s'étaient contentées de revaloriser les prestations en fonction de l'inflation, il y aurait 1,7 million d'enfants pauvres de plus qu'en 1997-1998 (HM Treasury, 2008). D'ici 2010, les familles avec enfants se situant dans le quintile de population le plus pauvre disposeront de 4 500 livres sterling de plus en termes réels. Le surcroît de dépenses a le plus profité aux enfants se trouvant en bas de l'échelle de distribution des revenus (HM Treasury, 2008, graphique 4.1). De plus, la pauvreté des enfants a commencé à reculer après 1998-1999. En 2007-2008, 500 000 enfants sont sortis de la pauvreté et les mesures annoncées, dont les résultats n'apparaissent pas encore dans les chiffres, devraient mettre un terme à la pauvreté de 600 000 enfants de plus. Lorsque Tony Blair a fait part de sa stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants, il a également mis en place un processus de mesure des avancées réalisées. Le rapport *Opportunity for all* (des opportunités pour tous) (DWP, 2009), publié chaque année depuis 2001, renferme un ensemble de vingt-cinq indicateurs relatifs aux enfants, qui constituent également des cibles pour différents ministères. Ces indicateurs couvrent la pauvreté monétaire relative, absolue et persistante,

les ménages dans lesquels aucun adulte ne travaille (*worklessness*), la santé des enfants, la scolarisation et les résultats scolaires, le logement et les « enfants assistés » (qui ont besoin d'un soutien scolaire). D'après les résultats les plus récents, quinze indicateurs sur vingt-cinq se sont améliorés par rapport à une ligne de référence se situant principalement autour de 1997, et quatre seulement se sont dégradés.

Le Royaume-Uni a également progressé dans les comparaisons internationales (pays développés). Selon les comparaisons effectuées par l'OCDE sur les dépenses des familles en pourcentage du PIB (qui sont plus pertinentes que les données de l'UE car celles de l'OCDE tiennent compte des dépenses fiscales), le Royaume-Uni est en progression et, en 2005, il se classait à la troisième place, après la France et le Luxembourg (3). Selon l'OCDE (2008), entre le milieu des années 1990 et celui des années 2000, la pauvreté des enfants a progressé dans la plupart des pays, à l'exception, en Europe, de la Belgique, de la Hongrie, de l'Italie et du Royaume-Uni. D'après le graphique 2, le Royaume-Uni n'affiche plus le taux de pauvreté monétaire le plus élevé de l'UE ; il se classe plutôt mieux si on choisit comme indicateurs de la pauvreté la pression économique ou le manque imposé

Graphique 2

Taux de pauvreté infantile dans l'Union européenne, 2006



NO : Norvège ; LU : Luxembourg ; DK : Danemark ; NL : Pays-Bas ; SE : Suède ; FI : Finlande ; IS : Islande ; ES : Espagne ; BE : Belgique ; EE : Estonie ; AT : Autriche ; IE : Irlande ; SI : Slovénie ; UK : Royaume-Uni ; FR : France ; DE : Allemagne ; IT : Italie ; GR : Grèce ; CZ : République tchèque ; PT : Portugal ; LT : Lituanie ; CY : Chypre ; SK : Slovaquie ; PL : Pologne ; LV : Lettonie ; HU : Hongrie.

Source : analyse par l'auteur des données EU-SILC 2006.

■ Pourcentage de ménages avec enfants faisant état d'un manque imposé de biens de consommation durables.

■ Pourcentage de ménages avec enfants faisant état d'une pression économique.

■ Taux de risque de pauvreté (60 % du revenu médian après transferts sociaux) : 0-17 ans.

(3) Voir le site <http://www.oecd.org/dataoecd/55/58/38968865.xls>

de biens de consommation durables. Le Royaume-Uni obtient des résultats comparativement meilleurs si on utilise une mesure de l'écart de pauvreté (4) plutôt que le taux de pauvreté.

Si ces résultats sont, à de nombreux égards, remarquables, ils n'en restent pas moins décevants face aux espoirs suscités par la déclaration de Tony Blair. En 1999, le gouvernement s'était fixé plusieurs objectifs : réduire la pauvreté des enfants d'un quart d'ici 2004-2005, de moitié d'ici 2010-2011 et l'avoir éradiquée d'ici 2020. Il n'a pas atteint l'objectif de 2004-2005 (la pauvreté des enfants a reculé de 23 % avant prise en compte du coût du logement et de 17 % après). Aujourd'hui, il est quasiment certain que l'objectif de 2010 ne sera pas atteint. La pauvreté des enfants n'a absolument pas régressé depuis 2004-2005 (graphique 3) et le budget d'avril 2009 n'a annoncé que des mesures très mineures, dont les effets seront très limités. Pour atteindre l'objectif fixé pour 2010, il faudrait que le nombre d'enfants pauvres recule de 1,2 million, ce qui coûterait 4 milliards de livres sterling de plus. D'après les estimations actuelles, il manquera 600 000 personnes pour que l'objectif soit atteint (Brewer *et al.*, 2009). En 2007-2008, le taux de pauvreté des enfants demeure deux fois plus élevé qu'en 1979. D'après le tableau ci-après, ce taux (après coût du logement) reste nettement supérieur à la moyenne

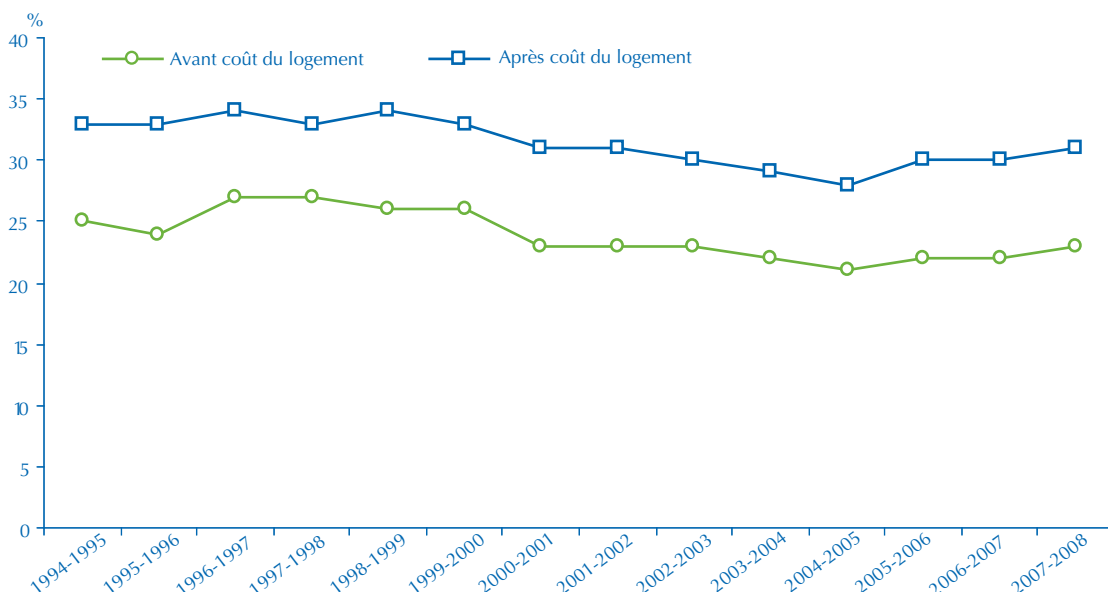
pour certaines catégories d'enfants. De plus, les différentiels entre la moyenne et ces catégories à haut risque sont encore plus importants si l'on utilise le nouvel indicateur du dénuement élaboré par les autorités britanniques (dénouement matériel supérieur ou égal à 25 % et revenu du ménage inférieur à 70 % du revenu médian actuel avant coût du logement). Les graphiques 4 a et 4 b, p. 43 montrent que les parents se situant dans le quintile de revenu inférieur (après coût du logement) sont nettement plus susceptibles que les autres catégories de parents d'avouer désirer certaines choses mais ne pas les avoir faute d'argent.

De nombreuses limites pour des objectifs non atteints

Pourquoi le gouvernement travailliste n'a-t-il pas réussi à atteindre ses objectifs de lutte contre la pauvreté ? La situation de départ est très mauvaise, une donnée que le gouvernement travailliste a certainement sous-estimée. Ce n'est qu'en 2007 qu'a été publié le *Bilan Innocenti 7* (UNICEF, 2007), qui montre que le bien-être des enfants britanniques est le plus bas de tous les pays de l'OCDE. Une comparaison des vingt-cinq pays de l'UE publiée précédemment par Jonathan Bradshaw *et al.* (2007) place les enfants britanniques au vingt et unième rang sur vingt-cinq, juste

Graphique 3

Taux de pauvreté infantile au Royaume-Uni (pourcentage d'enfants vivant dans des ménages dont le revenu équivalent est inférieur à 60 % du revenu médian)



Source : DWP, *Households below average income, 2009*, «An analysis of the income distribution 1994/95-2007/08», tableau 4.11ts (<http://www.dwp.gov.uk/asd/hbai.asp>).

(4) Écart moyen, en pourcentage, entre le revenu net et le seuil de pauvreté.

Taux de pauvreté

des enfants en 2007/2008, par catégorie (en %)

	Taux de pauvreté des enfants après coût du logement	Pauvreté et dénuement matériel des enfants
Enfants vivant dans une famille monoparentale	52	37
Enfants vivant dans une famille dont les adultes n'ont pas d'emploi rémunéré	80	58
Enfants vivant dans une famille nombreuse (plus de trois enfants)	43	27
Enfants vivant avec un adulte ou un enfant handicapé, déduction faite de l'allocation d'invalidité	53	42
Enfants habitant en logement social	60	48
Enfants pakistanais ou bangladais	67	40
Enfants vivant dans les districts centraux du grand Londres	44	26
Total	31	17

Source : DWP, *Households below average income, 2009*, «An analysis of the income distribution 1994/95-2007/08», tableau 4.6 (<http://www.dwp.gov.uk/asd/hbai.asp>).

devant la République slovaque, la Lettonie, l'Estonie et la Lituanie. Ces deux études reposent sur des données collectées aux environs de 2001. Dans une analyse plus récente utilisant des données plus actuelles, le Royaume-Uni se classe toujours à la vingt-quatrième position sur vingt-neuf pays de l'UE (Bradshaw et Richardson, 2009).

La stratégie des travaillistes visait des objectifs d'emploi qui, malgré l'amélioration remarquable du niveau de l'emploi au Royaume-Uni, restaient trop ambitieux. En particulier, l'espoir de porter à 80 % le taux d'emploi de la population en âge de travailler et à 70 % celui des parents isolés n'était certainement pas réaliste. La proportion d'enfants vivant dans des familles sans travail est la plus élevée de l'UE et n'a reculé que d'environ trois points de pourcentage depuis 1997. L'augmentation du revenu du travail n'était pas suffisante pour garantir qu'une famille dont un seul membre occupe un emploi à temps plein rémunéré, au salaire minimum et qui reçoit des prestations réservées aux travailleurs à bas salaires (*in-work benefits*) parvienne à dépasser le seuil de pauvreté. Comme le montre le graphique 5 (p. 45), le salaire minimum, les allocations familiales et les crédits d'impôt ne suffisent pas et n'ont pas été assez augmentés jusqu'en 2009 pour que cela soit possible (5). Même si le revenu des personnes en emploi a progressé pour les bas salaires, et que l'État a nettement revalorisé l'aide au revenu en 2009, ce n'est pas suffisant. C'est la raison pour laquelle les chiffres de la pauvreté infantile les plus récents font apparaître que plus de la moitié des enfants vivant dans la pauvreté relative au Royaume-Uni ont un membre de leur famille qui

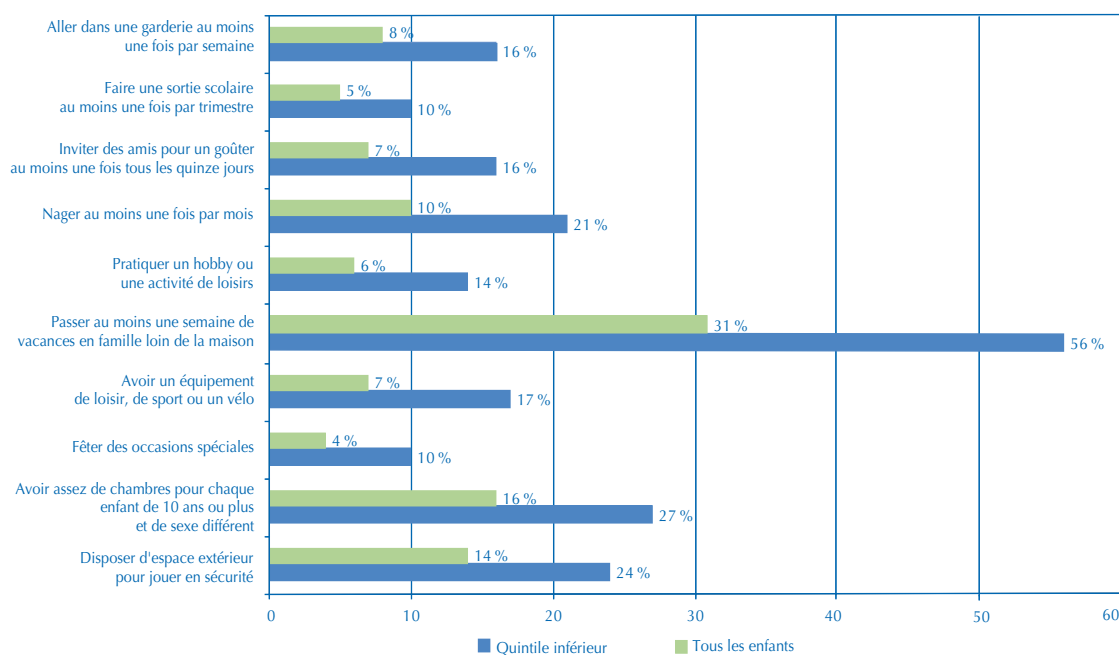
travaille. Ces prestations hors emploi n'ont pas été suffisamment relevées pour combler l'écart de pauvreté. Depuis peu les parents isolés percevant ces prestations peuvent conserver une partie de la pension alimentaire versée pour leurs enfants par le père (le plus souvent) et, en 2010, ils pourront garder l'intégralité de la somme.

L'investissement dans les services est intervenu trop tard et a en partie été mal orienté. Ainsi, la très forte augmentation des dépenses pour le système national de santé (*NHS – National Health Service*) a essentiellement servi à majorer le salaire des médecins et des infirmières et, surtout, a bénéficié aux soins aigus, dont le traitement du cancer et des maladies cardiovasculaires. Ce n'est que tardivement que l'on a commencé à s'intéresser à la santé maternelle et infantile. En conséquence, les inégalités se sont creusées concernant les taux de mortalité infantile, l'insuffisance pondérale à la naissance est restée comparativement élevée, le taux de vaccination comparativement faible, et les cibles visant le recul du nombre de grossesses chez les adolescentes n'ont pas été atteintes. Certains indicateurs de santé ont même fortement empiré tels que l'obésité et les maladies sexuellement transmissibles. Dans l'éducation, le niveau s'est amélioré, les taux de poursuite du cursus (*staying on*) ont progressé (en partie en conséquence de l'introduction des *educational maintenance allowances* versées aux élèves pauvres qui continuent leurs études après l'âge de 16 ans). Cependant, la proportion de jeunes « *NEET* » (*not in education, employment or training*, c'est-à-dire ceux qui n'étudient pas, ne travaillent pas et ne suivent pas une formation) est restée résolument

(5) Le graphique fait apparaître le revenu net que cette famille recevrait si l'un des parents percevait le salaire minimum ainsi que toutes les prestations existantes. Le temps de travail est reporté sur l'axe des abscisses. En cas d'absence totale de travail, la famille reçoit l'aide sociale. Si elle travaille seize heures, elle reçoit les prestations liées à l'emploi (*in-work benefits*).

Graphique 4 a

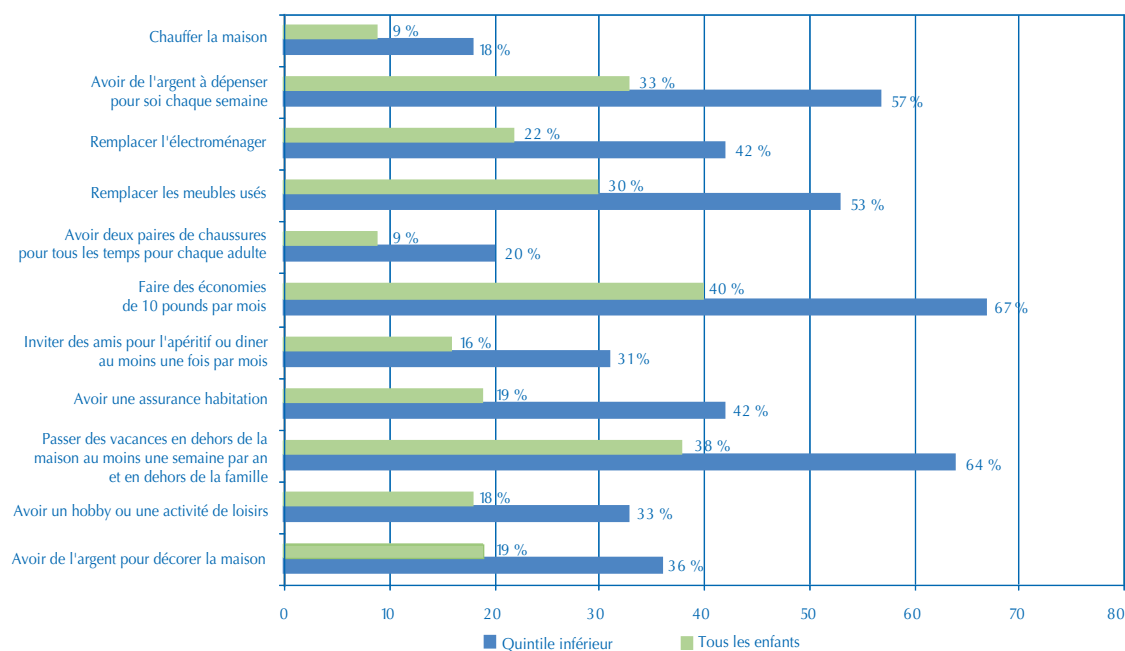
Taux de pauvreté infantile au Royaume-Uni (pourcentage d'enfants vivant dans des ménages dont le revenu équivalent est inférieur à 60 % du revenu médian)



Source : DWP, *Households below average income, 2009*, «An analysis of the income distribution 1994/95-2007/08», tableau 4.7 (<http://www.dwp.gov.uk/asd/hbai.asp>).

Graphique 4 b

Pourcentage d'enfants vivant dans un ménage désirant certaines choses mais ne pouvant pas y accéder faute d'argent : du côté des enfants



Source : DWP, *Households below average income, 2009*, «An analysis of the income distribution 1994/95-2007/08», tableau 4.8 (<http://www.dwp.gov.uk/asd/hbai.asp>).

élevée tant à l'échelle nationale qu'internationale. On peut se demander si les ressources supplémentaires ont suffisamment bénéficié aux enfants pauvres fréquentant des écoles dotées de peu de moyens.

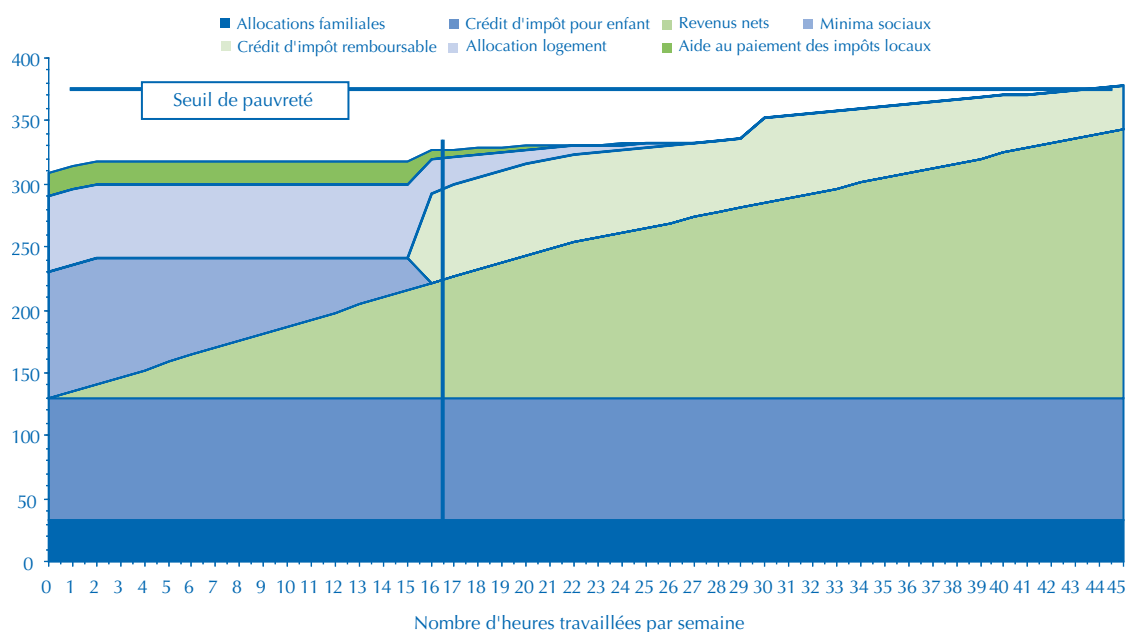
Le parti travailliste a lancé une stratégie pour la garde des jeunes enfants assez tardivement dans son mandat. On partait, là encore, d'une situation très mauvaise. Au départ, les ressources sont concentrées sur la création de classes de maternelle dans les écoles primaires. Les parents ont droit à une place à temps partiel pour tous les enfants âgés de 3 ans et 4 ans, ce qui a probablement surtout profité aux parents aisés disposant de leur propre moyen de transport. En 2007-2008, 64 % des enfants de cette tranche d'âge sont scolarisés et, en 2006, 54 % des 0-4 ans fréquentent une structure de garde formelle (ONS, 2009, tableaux 3.2 et 8.20). Le programme *Sure Start* se concentre au départ sur les zones affichant des niveaux de dénuement élevés. Même si les centres pour enfants *Sure Start* sont étendus à toutes les zones et que l'investissement dans les structures de garde d'enfants s'est généralisé, il est très difficile de créer un service en partant de zéro, et avec des effectifs sous-payés et sous-qualifiés. De même, le crédit d'impôt pour familles avec enfants (*child tax credit*) ne prend en charge que 80 % des frais de garde jusqu'à un certain plafond, les parents devant trouver le complément par eux-mêmes. Le système de crédits d'impôt présente des problèmes intrinsèques. Il s'agit fondamentalement d'un dispositif sous condition de ressources. Selon HMRC (2008), en 2005-2006, quelque 1,9 milliard de livres sterling de crédit d'impôt pour les familles avec enfants (*child tax credit*) et 2,3 milliards de crédit d'impôt pour les travailleurs (*working tax credit*) n'ont pas été réclamés par leurs bénéficiaires potentiels. Les personnes qui perçoivent des prestations hors emploi (91 %-93 %) ou celles bénéficiant du crédit d'impôt pour les travailleurs (90 %-93 %) sont plus susceptibles d'en faire la demande que celles qui ne reçoivent que le crédit d'impôt pour les familles avec enfants (71 %-85 %) ou simplement le volet familial (68 %-75 %). Les parents isolés sont plus susceptibles de solliciter des crédits d'impôt que les couples avec enfants (6). De plus, ce système a connu des problèmes administratifs considérables, qui ont conduit à d'importants « trop payés » et, partant, à de l'endettement.

En fin de compte, le gouvernement travailliste n'a pas cherché à se doter des moyens de parvenir à ses objectifs. Il a donné trop peu et trop tard. Pendant des années, l'augmentation des dépenses dues aux crédits d'impôt accordés aux familles avec enfants était inférieure à l'accroissement du nombre de ménages passant sous le seuil de pauvreté. Et, lorsque les échéances électorales approchaient, les ressources ont le plus souvent été gaspillées au profit des plus riches et au détriment des enfants pauvres. L'État a ainsi : réduit, à deux reprises, le taux standard de l'impôt sur le revenu ; relevé le seuil d'application des droits de succession ; et abaissé la TVA. Le *National Health Service* avait prévu un relèvement des cotisations sociales, mais ce n'est qu'en 2009 que le gouvernement travailliste a enfin eu le courage d'augmenter le taux d'imposition pour les contribuables les plus aisés. Jusqu'à cette date, l'impôt sur le revenu des personnes physiques au Royaume-Uni (impôts directs et indirects) est resté résolument proportionnel. Ainsi, après douze années de pouvoir travailliste, et malgré une redistribution en faveur des enfants pauvres, les inégalités sont restées inchangées. En 2006, le rapport Harker concluait ainsi : « les principaux moteurs de la pauvreté, comme des niveaux d'inégalité élevés dans les salaires et la richesse, demeurent des obstacles majeurs si l'on veut atteindre l'objectif relatif à la pauvreté des enfants en 2020. Il faudra donc largement revoir la distribution de la richesse, des revenus et des opportunités dans la société si l'on veut enfin éradiquer la pauvreté des enfants » (p. 9).

L'opinion publique constitue l'un des obstacles évidents à la politique de lutte contre la pauvreté des enfants. Lorsqu'il était ministre des Finances, Gordon Brown a déclaré que le gouvernement ne pouvait aller plus loin dans la lutte contre ce fléau si on n'exigeait pas de lui plus instamment qu'il le fasse. Il oppose cette attitude aux élans de générosité qui se manifestent régulièrement dans l'opinion publique à propos de la dette et de la pauvreté dans le Tiers monde. Il est prouvé (Fabian Commission on Life Chances and Child Poverty, 2005) qu'il y a encore des progrès à faire dans la sensibilisation de l'opinion publique à la pauvreté des enfants. Une étude menée par Michael Kelly (2008) pour le compte du ministère du Travail et des Pensions (*Department for Work and Pensions – DWP*), conclut en ces termes : « Ces constats démontrent la méconnaissance de

(6) Il n'y a pas eu de recherches spécifiques afin de trouver les raisons pour lesquelles les crédits d'impôt n'ont pas été utilisés. Leurs critères d'éligibilité ont été élargis et concernent désormais de nombreuses personnes qui ne bénéficiaient pas auparavant des prestations sous condition de ressources et dont les revenus pouvaient dépasser le revenu médian national. Nombreux sont ceux qui ne savaient probablement pas qu'ils remplissaient les conditions d'accès. On a constaté que les individus ayant droit à des prestations importantes et qui en ont le plus besoin sont les plus susceptibles d'en faire la demande. Parmi ceux qui n'en font pas la demande, certains se disent peut-être que l'effort n'en vaut pas la peine. La stigmatisation et la complexité de la procédure y sont peut-être aussi pour quelque chose.

Revenu net disponible pour un couple avec deux enfants, avant coût du logement, en fonction du nombre d'heures travaillées au salaire minimum, à compter d'avril 2009
Loyer = 60 £ par semaine – Taxe locale = 18,00 £ par semaine



Source : DWP, *Households below average income, 2009*, «An analysis of the income distribution 1994/95-2007/08», (<http://www.dwp.gov.uk/asd/hbai.asp>).

Lecture du graphique : le graphique montre comment le revenu net d'un couple avec deux enfants varie selon le nombre d'heures travaillées par l'un des deux parents au salaire minimum. Lorsque les parents ne travaillent pas et reçoivent des allocations chômage, le revenu net est sous le seuil de pauvreté. Cependant, on peut observer que le revenu net ne dépasse pas le seuil de pauvreté, même lorsque le parent travaille plus de quarante heures par semaine.

l'ampleur et des raisons de la pauvreté infantile au Royaume-Uni ainsi que des avancées réalisées ces dernières années. Il en découle un certain nombre de conséquences pour le gouvernement et les autres acteurs du secteur ». Il y a de plus en plus consensus sur le besoin de recentrer l'attention sur les efforts visant à faire évoluer les idées et les croyances répandues à propos des personnes vivant dans le dénuement si l'on veut qu'une stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants soit fructueuse et durable à long terme.

Principale organisation s'occupant de cette question, le *Child Poverty Action Group* (2009) a publié en 2009 un manifeste dans lequel il énonce les dix raisons de s'insurger contre la pauvreté des enfants :

- plus de la moitié des enfants pauvres ont un parent qui travaille ;
- les prestations et les crédits d'impôt actuels n'empêchent pas qu'un grand nombre d'enfants vivent en dessous du seuil de pauvreté ;
- les familles les plus pauvres paient comparativement plus cher pour satisfaire leurs besoins les plus élémentaires ;
- comparativement, la fiscalité absorbe la proportion du revenu la plus élevée pour les familles les plus pauvres ;

- les enfants pauvres sont plus susceptibles de vivre dans des environnements peu sûrs ;
- les individus aisés et instruits ont tendance à profiter davantage des services publics ;
- la pauvreté constitue un obstacle à la réussite scolaire ;
- les enfants pauvres ne disposent pas des choses élémentaires que la plupart d'entre nous tiennent pour acquises ;
- la pauvreté a des effets néfastes sur la santé ;
- les aspirations des parents pour leurs enfants sont élevées, mais leurs opportunités dans la vie sont restreintes.

La fondation Joseph Rowntree a publié en 2008 une série d'études soulignant le coût élevé que représente la pauvreté des enfants pour les individus, l'État et la société. Selon les estimations, le coût budgétaire se chiffre à douze milliards de livres sterling par an auxquels viennent s'ajouter les treize milliards annuels dus à des niveaux d'emploi et de revenu inférieurs à la moyenne. Le coût total est ainsi estimé à vingt-cinq milliards, dont dix-sept retourneraient dans les caisses du ministère des Finances si la pauvreté des enfants était éradiquée : « à long terme, des sommes considérables seraient économisées si l'on n'avait pas à remédier à la pauvreté des enfants et aux maux dont elle s'accompagne » (Hirsch, 2008:1).



Les perspectives

Le Royaume-Uni est en récession. Le chômage, qui touche déjà plus de deux millions de personnes, affiche un rythme de croissance mensuel inégalé depuis que les statistiques existent, et devrait dépasser les trois millions avant la fin de l'année. Les personnes avec enfants auront beaucoup plus de difficultés à conserver leur emploi ou à en trouver un. On comptera davantage de familles dont un seul membre travaille et qui sont davantage exposées au risque de pauvreté. Au Royaume-Uni, le chômage entraîne presque inévitablement la pauvreté, car les prestations hors emploi sont très faibles. Le déficit budgétaire est massif et le gouvernement risque fort de comprimer les dépenses publiques, et de relever la fiscalité. Curieusement, selon la manière dont ces problèmes seront traités, ils offrent une possibilité de réduire les inégalités, et si le revenu médian diminue,

il est possible que la pauvreté des enfants diminue statistiquement. Dans le même temps, comme la France, on connaît le taux de fécondité le plus élevé depuis 35 ans, actuellement à 1,95.

Grâce à la revalorisation des prestations hors emploi versées aux familles avec enfants, l'expérience du chômage pour ces derniers pourrait ne plus être aussi dure qu'elle a pu l'être lors des récessions précédentes, au début des années 1980 et 1990. En 2010, un nouveau gouvernement sera peut-être mis en place. Le consensus politique sur l'importance du problème de pauvreté infantile est plus fort qu'autrefois. David Cameron, leader du parti conservateur, a déclaré : « *Nous pouvons mettre un terme à la pauvreté des enfants. Je suis sérieux* » (discours prononcé à l'occasion du lancement de la campagne « Making British Poverty History », 28 avril 2008). Les chefs des autres formations politiques se sont eux aussi engagés à lutter contre ce fléau. Seul le temps nous dira s'ils y parviennent.

Références bibliographiques

- Bradshaw J., Hoelscher P. et Richardson D., 2007, *An index of child well-being in the European Union 25*, **Journal of Social Indicators Research**, n° 80:133-177.
- Bradshaw J. et Richardson D., 2009, *An index of child well-being in Europe*, **J. Child Indicators Research** (<http://www.springerlink.com/content/r5kq13v750q53782/?p=76a9631290a7476b9802650b9750b54d&pi=0>).
- Bradshaw J., 2009, *Child well-being in comparative perspective*, **Children Australia**, vol. 34, n° 1:5-15.
- Bradshaw J., Hoelscher P. et Richardson D., 2006, «*Comparing child well-being in OECD Countries: Concepts and methods*», Innocenti Working Paper, IWP-2006-03, UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, Italy (http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp2006_03_eng.pdf).
- Bradshaw J. et Chzhen Y., 2008, «*Lone parent families in comparative perspective*», paper for the One parent families conference, University of Barcelona, 11 avril 2009.
- Brewer M., Alastair M., Philipps D. et Sibieta L. 2009, **Poverty and inequality in the UK: 2009**, Institute for Fiscal Studies, London.
- Child Poverty Unit, 2009, «Ending child poverty: making in happen» (<http://www.dcsf.gov.uk/consultations/downloadableDocs/8061-CPU-Ending%20Child%20Poverty.pdf>).
- Child Poverty Action Group, 2009, **Ending child poverty: a manifesto for success**, London, CPAG.
- Department for Work and Pensions, 2008, **Opportunity for all**, London, The Stationery Office (<http://www.dwp.gov.uk/ofa/>).
- DWP, Households below average income, 2009, «*An analysis of the income distribution 1994/95-2007/08*» (<http://www.dwp.gov.uk/asd/hbai.asp>).
- Fabian Commission on Life Chances and Child Poverty, 2005, **Life chances: What does the public really think about poverty?**, London, Fabian Society.
- Harker L., 2006, «*Delivering on child poverty: What would it take?* », a report for the Department for Work and Pensions, London, The Stationery Office.
- Hirsch D., 2008, «*Estimating the costs of child poverty: Roundup - reviewing the evidence*», York, Joseph Rowntree Foundation.
- HMRC, 2008, **Child tax credit and working tax credit take-up rates 2005/06**, London, HMRC.
- HM Treasury, 2008, **Ending child poverty: everybody's business**, London, HMT.
- Kelly M., 2008, «*Public attitudes to child poverty*», DWP Research Report (<http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/PublicAttitudestoChildPoverty.pdf>).
- OCDE, 2008, **Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD Countries**, Paris, OECD.
- Office for National Statistics, 2009, **Social Trends n° 39 2009 Edition**, Basingstoke, Palgrave/Macmillan.
- Rowthorn R. et Webster D., 2008, **Male worklessness and the rise of lone parenthood in Great Britain**, **Cambridge Journal of Regions, Economics and Society**, n° 1:69-88.
- UNICEF, 2007, «*La pauvreté des enfants dans les pays riches* », Innocenti Research Centre, Bilan Innocenti/UNICEF n° 7.
- World Development Indicators, 2006, «*World Bank dataset*» (<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>).

