

ENFANTS D'AUJOURD'HUI DIVERSITÉ DES CONTEXTES PLURALITÉ DES PARCOURS

*Colloque international de Dakar
(Sénégal, 10-13 décembre 2002)*



Numéro 11

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE
AIDELF

Dix ans de transition en Russie : quelles conséquences sur la situation des enfants ?

Cécile LEFÈVRE

INED, Paris, France

La Russie a connu au cours de la dernière décennie des transformations politiques, économiques et sociales très importantes. L'objet de cette présentation est de s'intéresser à l'impact de ces années dites de « transition » sur la situation des enfants, sur le plan démographique, mais aussi socio-économique et institutionnel. Le propos est centré sur les enfants de 0 à 9-10 ans, car ce sont sur les enfants les plus jeunes que les effets de la transition ont été les plus marqués, en termes d'évolution numérique tout d'abord, d'évolution des types de familles dans lesquelles ils vivent et de leur niveau de vie, et en termes de tentatives de réponses institutionnelles et politiques. Nous présenterons aussi de nombreux éléments généraux sur les 0-18 ans.

La décennie de transition se caractérise par deux traits majeurs concernant les enfants : la forte diminution numérique de la tranche d'âges des moins de 10 ans et la pauvreté qui les a davantage touchés que la moyenne de la population russe.

Nous évoquerons donc tout d'abord le contexte démographique caractérisé par une très forte diminution du nombre de naissances, conduisant le nombre d'enfants dans la tranche d'âges des 0-6 ans à baisser de 45% entre 1989 et 2000¹.

Après un cadrage démographique, nous aborderons les changements socio-économiques et institutionnels, en nous concentrant sur les thèmes de la prise en charge de la petite enfance et sur le développement de la pauvreté des familles. Puis nous étudierons dans quelle mesure les politiques publiques ont pris en compte la pauvreté et les difficultés accrues des familles avec enfants, et quelles ont été les réponses institutionnelles et politiques à ces questions.

1. Deux évolutions majeures pour la situation des enfants : diminution numérique et appauvrissement des familles

1.1 Un contexte démographique caractérisé par une forte diminution du nombre absolu de naissances

La pyramide des âges de la population russe au 1^{er} janvier 2000 indique très nettement un rétrécissement de sa base, du fait d'une diminution du nombre absolu des naissances, très nette au cours des années 1990-1993, puis un peu moins rapide dans les années suivantes (voir graphique 1).

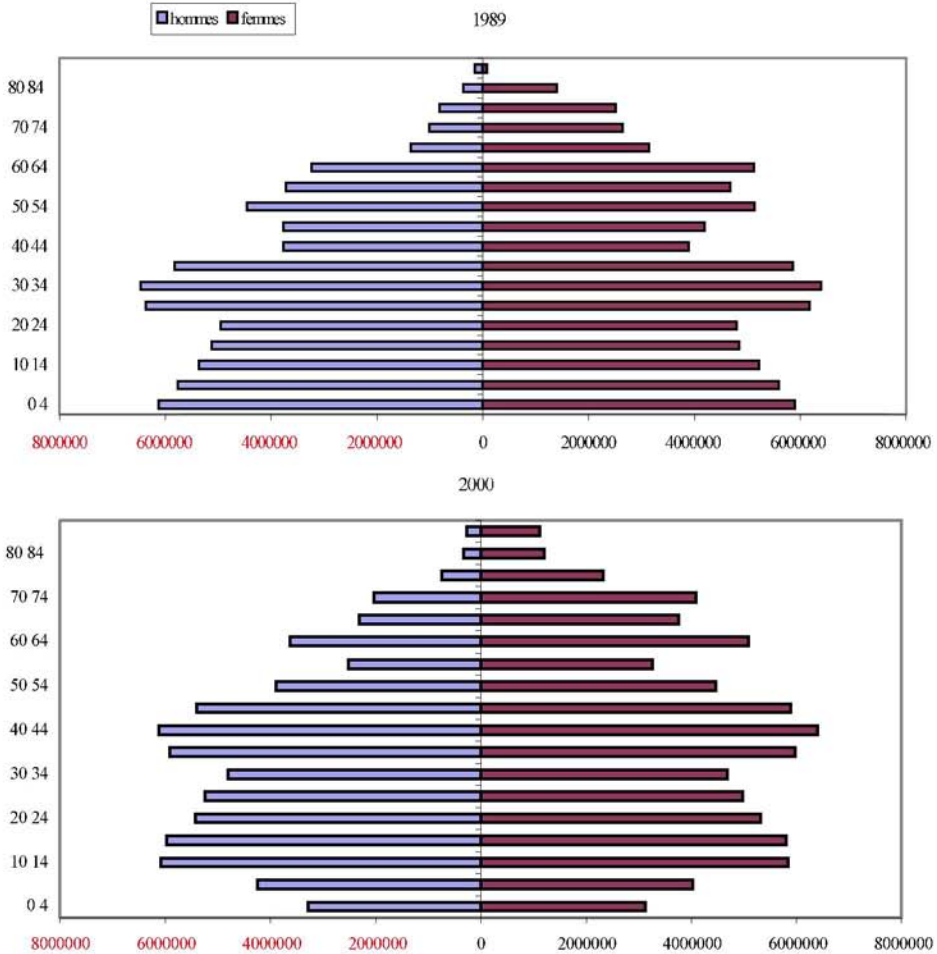
Entre les deux pyramides des âges, l'ensemble des enfants de 0 à 9 ans passe de 24 à 15 millions, soit une diminution de 37% entre 1989 et 2000. Ceci est encore plus marqué pour les 0-6 ans (contraction de 45% : en 1989, les enfants de 0 à 6 ans étaient au nombre de 16,8 millions ; en 2000, ils étaient 9,2 millions). En revanche l'effectif de la tranche d'âges des 10-19 ans a un peu augmenté entre ces deux dates, conséquence des mesures familiales pro-natalistes de 1983 qui ont entraîné une augmentation temporaire du nombre de naissances les années suivantes (voir infra).

Le taux brut de natalité passe de 12,1 pour mille en 1991 à 8,4 en 1999 (graphique 2), tandis que l'indice de fécondité passe de 1,74 enfant par femme à 1,17 entre ces deux mêmes dates. Les mères russes sont relativement jeunes, puisque l'âge moyen à la première naissance était en 1997 d'un peu moins de 22 ans et l'âge moyen à la naissance quel que soit son rang,

¹ Sauf indications contraires, toutes les données statistiques sont issues des publications du Comité d'État à la Statistique de Russie (ou *Goskomstat*).

de 25,5 ans. Pour dire les choses encore autrement : en 2000, on a enregistré un million de naissances de moins qu'en 1990.

GRAPHIQUE 1 : PYRAMIDES DES ÂGES EN RUSSIE EN 1989 ET EN 2000

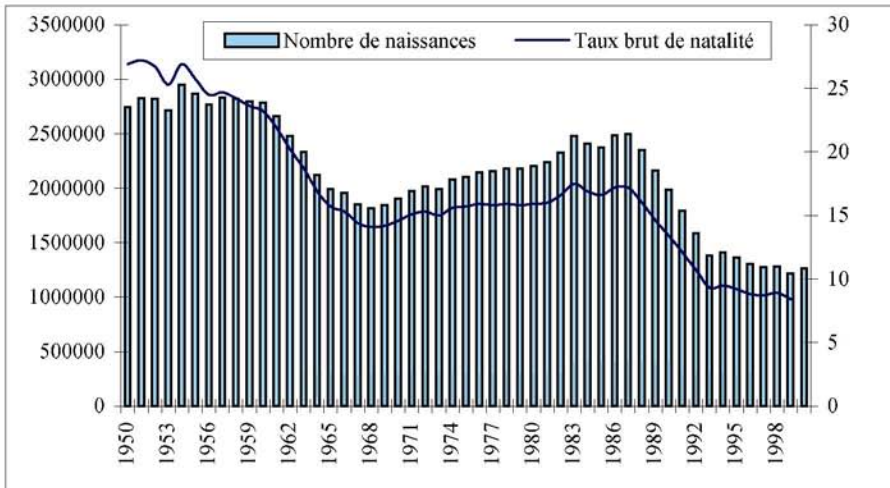


Source : Goskomstat, 2000

Ces données démographiques ont été déjà longuement détaillées et analysées par plusieurs auteurs (Avdeev et Monnier, 1999 ; Avdeev et Blum, 1999....). Ce texte ne s'y étendra donc pas. Elles sont ici rappelées pour donner le contexte général d'évolution de la natalité et de la fécondité en Russie, avec lesquelles interagissent les évolutions socio-économiques et institutionnelles.

Ainsi il est clair que le processus de chute de la natalité a facilité les fermetures, décidées souvent rapidement, de nombreuses crèches et jardins d'enfants. Par ailleurs la chute brutale des revenus réels de la population et plus globalement la perte de repères et de vision d'avenir ont certainement joué un rôle important dans la diminution des indicateurs concernant la natalité, même si des facteurs sous-jacents tendanciels existaient également (graphique 2 sur longue période).

GRAPHIQUE 2 : NOMBRE DE NAISSANCES ET TAUX DE NATALITÉ EN RUSSIE DE 1950 À 2000



1.2 La paupérisation des familles avec enfants en Russie

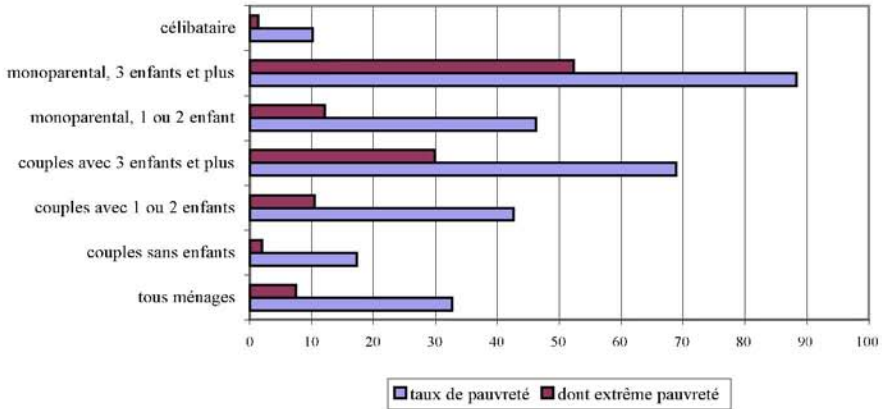
La pauvreté a touché particulièrement les familles avec enfants, tout au long de la transition. Dans ce contexte général, quelques évolutions sont à noter. Jusqu'au milieu des années 1990, les familles nombreuses et les familles monoparentales faisaient partie des groupes les plus pauvres, mais les couples bi-actifs avec un ou deux enfants étaient relativement épargnés. Après 1995 et surtout la crise de 1998, on a constaté un rapprochement des indicateurs de pauvreté des différentes catégories de ménages, en particulier des familles bi- et mono-parentales, même si ces dernières restent tout particulièrement touchées (Ovčarova L. et Prokof'eva L., 2000). Ainsi, en 1999, plus de la moitié des familles avec enfants (1 ou 2) disposait d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté (le « minimum de subsistance »²) ; avec trois enfants ou plus, c'était le cas des trois quarts des familles (graphique 3).

En 2000, le Goskomstat estimait que 48% des enfants (0-16 ans) vivaient dans la pauvreté, soit 10 points de plus que les adultes. Cet écart d'environ 10 points est stable depuis plusieurs années, malgré des évolutions du pourcentage global de personnes considérées comme « pauvres ».

Même si ces chiffres et ces modes d'évaluation de la pauvreté restent toujours sujets à discussions (ainsi le choix des critères de composition du panier de biens et services, qui a été récemment modifié, ainsi que celles des revenus à prendre en compte, dans la mesure où une partie des revenus sont informels), il demeure que la pauvreté atteint tout particulièrement les enfants, et qu'il s'agit d'un phénomène de grande ampleur. Les familles avec enfants ont aussi plus de difficultés à sortir de la pauvreté, car les parents sont moins disponibles pour rechercher par exemple un emploi (premier emploi ou second emploi) ou pour participer à des systèmes d'échanges de services. Les enfants de familles nombreuses et de familles monoparentales sont les plus touchés par l'appauvrissement général des familles.

² Pour une discussion méthodologique du calcul de ce minimum de subsistance, comme évaluation monétaire d'un panier minimum de biens et de services, voir Ovčarova et Prokof'eva (2000). La pauvreté est donc définie de manière absolue et non relative, par la norme du minimum de subsistance, évaluation monétaire d'un panier de biens et des services, ajustés en termes de besoins et de rations caloriques suivant différents groupes de la population.

GRAPHIQUE 3 : LA PAUVRETÉ PAR TYPE DE MÉNAGE EN 2000



*pauvre : ménage dont le revenu moyen par tête est en dessous du seuil de pauvreté

**extrêmement pauvre : en dessous de la moitié du seuil de pauvreté

Source : Socialnoe položenie i uroven žizni naselenija Rossii. 2002. Goskomstat, Moscou, 2002. p.142

La pauvreté se manifeste au quotidien pour les enfants par une alimentation peu diversifiée, par des difficultés à leur acheter vêtements et chaussures en quantité et qualité suffisantes, et par des difficultés à les faire soigner et surtout à acheter les médicaments nécessaires.

2. Évolutions socio-démographiques plus fines concernant les enfants

2.1 Augmentation du nombre de familles monoparentales

En 1989, un enfant (défini comme ayant moins de 18 ans) sur 7 vivait dans une famille monoparentale. En 1994, un sur 5³, et ce rapport aurait encore augmenté depuis cette date. Or on l'a vu ce sont ces familles les premières touchées par la pauvreté. A 90% ce sont des femmes qui sont à leur tête. Quels sont quelques-uns des facteurs explicatifs de l'accroissement de la proportion d'enfants vivant avec un seul de leur parent ?

- *Les divorces ont particulièrement touché les couples avec enfants* : la moitié des mariages se termine actuellement par un divorce en Russie. Et deux tiers des divorces aux cours des années 1990 concernaient des couples avec enfants⁴. Il semble que la présence d'enfants, surtout à partir de deux, ait augmenté la probabilité de divorcer pendant les années 90 de forte crise économique (Klugman J. et Motivans A., 2001). On estime qu'entre 1990 et 2000, près de 5 millions d'enfants ont connu le divorce de leurs parents. Pendant un temps au moins, les enfants sont alors élevés par un seul des parents, le plus souvent la mère. Le divorce entraîne le plus souvent une chute de revenus pour le ménage dans lequel reste l'enfant⁵, renforcée par la faiblesse et les cas fréquents de non-paiement des pensions alimentaires⁶.

³ Données du micro-recensement de 1994. Le recensement d'octobre 2002 permettra d'actualiser ce chiffre.

⁴ Le nombre absolu de divorces a cru de 1990 à 1994 (de 560 000 divorces à 680 500), puis a décliné (502 000 en 1998), pour augmenter à nouveau en 1999 et 2000.

⁵ Voir Festy et Prokof'eva (2001).

⁶ Voir Prokof'eva et Valetas (2000).

- *Augmentation du pourcentage d'enfants nés hors mariage* : la part des naissances hors mariage a beaucoup augmenté entre 1989 et 1999, passant de 14 à 27,9%, et ce surtout parmi les jeunes femmes. Si en niveau, ce taux est inférieur à celui observé en France ou dans les pays scandinaves, son augmentation très rapide reflète des transformations importantes dans la société. Elle est vraisemblablement le résultat de plusieurs facteurs : perte de l'importance du mariage pour l'accès aux listes d'attente pour le logement et pour l'indépendance par rapport aux parents, aspirations individuelles à avoir un enfant pour soi, éventuellement augmentation de la non-reconnaissance... Cependant environ deux enfants sur cinq nés hors mariage sont reconnus par les deux parents.
- *Surmortalité des hommes d'âge actif (et parental)*. Le taux de mortalité a quasiment doublé en cinq ans (1989-94) pour les hommes de 30 à 39 ans, comme pour ceux de 40-49 ans (voir tableau 1). Le stress lié aux pertes de repères, l'alcoolisme, les maladies cardio-vasculaires, les morts « violentes » sont quelques-uns des facteurs explicatifs⁷. La forte augmentation de la mortalité des hommes de cette tranche d'âges a souvent privé des enfants de leur père. Cette augmentation de la mortalité entre 1989 et 1994 existe également chez les femmes, mais à des taux un peu plus faibles. Les années 1993-1994 ont par ailleurs été apparemment le pic concernant cette surmortalité.

TABLEAU 1 : TAUX DE MORTALITÉ PAR TRANCHE D'ÂGE (POUR 1000)
ET ESPÉRANCE DE VIE ENTRE 1989 ET 1997

	Hommes				Femmes			
	1989	1994	1997	Évolution 1989/1994 en %	1989	1994	1997	Évolution 1989/1994 en %
20-29 ans	3,0	4,7	4,2	157	0,8	1,0	1,1	133
30-39 ans	4,6	9,1	6,8	198	1,3	2,2	1,8	176
40-49 ans	8,9	17,3	12,4	196	2,9	5,0	2,5	172
50-59 ans	18,5	32,9	25,7	178	14,6	18,7	16,8	128
Espérance de vie à la naissance (années)	63,8	57,6	60,7	90	74,3	71,2	72,9	96

Source : Monee Database, UNICEF (Klugman J. Motivans A. 2001), et Goskomstat, 2000

Cette évolution de la mortalité a contribué à l'augmentation des familles monoparentales, et donc également à celle du nombre des enfants orphelins d'un parent, mais aussi des deux. Ils contribuent à grossir les rangs des enfants qualifiés de « sans soutien parental ».

2.2 Les enfants sans soutien parental

Les enfants sans soutien parental regroupent plusieurs types de populations : les enfants orphelins « biologiques » (en 2000, ils seraient 123 000) et les enfants ne vivant plus avec leurs parents, bien qu'au moins un des deux soit en vie. La notion « d'orphelin social » s'est développée à leur sujet. Les parents ont pu les abandonner, ils se sont parfois enfuis, ou encore leurs parents ont été déchus de leurs droits parentaux. Tous ces phénomènes se sont beaucoup accrues au cours des années 1990 et sont considérés comme un problème de santé et de sécurité publique en Russie.

Le nombre d'enfants « sans soutien parental » a cru de 40% en 10 ans (1990-2000). En 2000, ils sont 663 000 enfants dans ce cas, soit 2% de la population des enfants (tableau 2). Et les flux s'accroissent chaque année. La majorité sont des « orphelins sociaux », c'est à dire

⁷ Voir Skholnikov, Meslé et Vallin (1995).

qu'ils ont au moins un parent en vie. Près de 200 000 de ces enfants ont été placés en institutions (soit une augmentation de 27% en 10 ans). Un nombre non négligeable d'entre eux sont handicapés⁸.

TABLEAU 2 : LES ENFANTS SANS SOUTIEN PARENTAL

	1990	1996	1997	1998	1999	2000
Nombre d'enfants orphelins ou sans soutien parental	472 200	572 400	596 800	620 100	638 200	662 500
Dont : Nombre d'enfants dont les parents ont été déchus de leurs droits parentaux		34 865	37 536	41 411	46 526	53 073
Nombre d'enfants sans soutien parental vivant en établissement	142 100	153 200	158 500	169 400	147 700	180 000
<i>Sources</i> : Ministère de l'Éducation de Russie						

Ces enfants se retrouvent sans soutien parental, car ils ont parfois été abandonnés à la naissance ou un peu plus tard (par exemple lorsque la mère se retrouve seule), représentant une charge économique sans doute trop lourde, a fortiori s'ils avaient un handicap. Par ailleurs, l'alcoolisme des parents, ainsi que le fait qu'ils se retrouvent sans logement à la suite d'échanges d'appartements hasardeux sont des raisons qui motivent des jugements de déchéance des droits parentaux. Le nouveau code russe de la famille de 1995, insistant sur les droits de l'enfant et instaurant des inspecteurs chargés de ces questions au niveau régional, explique peut-être en partie la croissance de ce phénomène de privation des droits parentaux. La plus grande transparence des statistiques accroît aussi peut-être l'impression d'augmentation numérique. La crise économique, la croissance de la pauvreté et celles des inégalités demeurent des explications majeures à cette augmentation du nombre d'enfants sans soutien parental.

Il s'agit là des enfants sans soutien parental, mais cependant identifiés, enregistrés comme tels. En revanche, le nombre de ce qu'on appelle « les enfants des rues », ne fréquentant plus l'école, et qui bien souvent travaillent, dans des activités légales ou non, est estimé entre 100 à 200 mille enfants, et jusqu'à 2 millions d'enfants. Selon le Ministère de l'Intérieur, ils seraient 150 000. On les rencontre fréquemment dans les grandes villes et autour des gares. Plusieurs études ou enquêtes y ont déjà été consacrées (Breeva, 2001 ; BIT, 2001).

Ces dernières populations décrites, malgré le regain d'intérêt médiatique qu'elles suscitent, demeurent cependant des conséquences marginales et extrêmes de la dégradation des conditions de vie pour une grande partie de la population russe.

C'est pourquoi nous avons aussi souhaité revenir sur quelques aspects plus ordinaires de la vie de la majorité des enfants.

2.3 La vie d'un enfant au quotidien : la prise en charge et l'accueil de la petite enfance et les premières années d'école

Comment ont évolué la prise en charge de la petite enfance et les modes de garde depuis la transition ? L'URSS était considérée comme un pays développant très tôt l'accueil collectif des jeunes enfants, à travers les crèches (*iasli*) réservées aux bébés à partir de 2 mois, et surtout les jardins d'enfants (*detskie sady*) pouvant accueillir les enfants jusqu'à 6 ans. Les enfants étaient répartis par groupes de 15 à 30 suivant leur tranche d'âges. Une grande partie de ces

⁸ En 2000, on recense en Russie 675 000 enfants recevant une pension au titre d'un handicap, ce chiffre étant relativement stable.

établissements était située sur le lieu de travail. De manière générale, les crèches et jardins d'enfants de type « professionnel », c'est-à-dire sur les lieux de travail (administrations, entreprises, instituts...), étaient mieux équipés et mieux encadrés.

Bien que jusqu'à trois ans, ce type de mode de garde reste tout de même minoritaire, il jouait un rôle très important, puisque environ un tiers des enfants de 1 à 3 ans fréquentait à la fin des années 1980 une crèche ou un jardin d'enfants, taux beaucoup plus élevé que dans les pays occidentaux. Ce taux variait de plus fortement suivant les régions, et dans les grandes villes, il pouvait être beaucoup plus élevé. Si l'on prend l'ensemble des 0 à 6 ans, le taux d'accueil était globalement de deux tiers à la veille de la transition. Après trois ans, le taux d'accueil est en général de plus de 75-80%, taux comparable à ceux des écoles maternelles en France.

Contrairement à ce qui est souvent avancé, l'accueil des jeunes enfants en crèches et jardins d'enfants est loin d'avoir disparu au cours de la transition.

En général, les rapports insistent sur le fait que de nombreux jardins d'enfants ont fermé leurs portes⁹ mais, comme nous l'avons vu, le nombre d'enfants à accueillir a également beaucoup diminué. En 1990, 9,01 millions d'enfants étaient accueillis dans des jardins d'enfants, alors qu'en 1999, ce chiffre était de 4,22 millions. Mais, finalement, le nombre de places offertes par les jardins d'enfants pour mille enfants a légèrement augmenté, passant de 616 à 697 entre 1990 et 1999 (tableau 3).

TABLEAU 3 : L'ÉDUCATION PRÉ-SCOLAIRE (2 MOIS-6 ANS) EN RUSSIE, 1990-1999

	1990	1995	1997	1999
Nombre de jardins d'enfants	87 900	68 600	60 300	53 900
Nombre d'enfants accueillis (en milliers)	9 010	5 584	4 706	4 225
Nombre de places pour mille enfants de 1 à 6 ans	616	658	682	697
% d'enfants accueillis de 1 à 6 ans	66	55	54	55
Nombre d'enfants sur liste d'attente	995 000	295 300	240 200	192 900
<i>Source</i> : Goskomstat				

Le pourcentage d'enfants de 1 à 6 ans accueillis par les jardins d'enfants a cependant un peu diminué : de 66% en 1990, il s'est stabilisé à environ 55% depuis 1995, tandis que le nombre d'enfants sur liste d'attente a été quasiment divisé par 5 (Tableau 3). Les taux d'accueil varient un peu selon les tranches d'âges que l'on prend : ainsi, d'après les estimations de l'UNICEF, en 1999, 20% des 0-2 ans seraient accueillis dans des crèches, et 66% des 3 à 6 ans dans des jardins d'enfants.

Il semble donc bien que l'offre de places en jardins d'enfants soit restée relativement élevée, mais que la « demande » ait quant à elle sensiblement diminué. Ceci peut s'expliquer par plusieurs facteurs : tout d'abord le prix d'une journée de jardin d'enfant, très subventionné par le passé, a beaucoup augmenté, alors que la population connaissait une diminution de ses revenus réels.

Les places dans les jardins d'enfants et les crèches étaient à la fin des années 1980 offertes pour les trois-quarts d'entre elles par les entreprises et administrations. Ces places de type « professionnel » ne comptent plus maintenant que pour un cinquième dans le total des places. Ces chiffres traduisent la fermeture d'un certain nombre de crèches d'entreprise, mais aussi le transfert de ces crèches d'entreprises aux municipalités. Il s'agit d'un transfert de responsabilité et de gestion, mais pour les salariés de l'entreprise en question, l'accès à la crèche reste le même (Lefèvre C.,

⁹ Cf. rapport de l'UNICEF 1999 « 23 000 établissements pré-scolaires auraient fermé depuis le début de la transition en Russie », sans autre indication. Et tandis que des jardins d'enfants ferment, on assiste aussi au développement de jardins d'enfants privés réservés aux parents plus riches (PNUD 1997).

2001), de même que les locaux et bien souvent le personnel. Ce processus de municipalisation s'est accompagné d'une unification des tarifs des jardins d'enfants municipaux et professionnels. Et 4% des places sont maintenant assurés par le secteur privé, s'adressant aux parents les plus aisés, essentiellement dans les plus grandes villes.

Par ailleurs on a assisté au cours de ces années à une montée du chômage, et à une diminution du taux d'activité, des hommes comme des femmes, mais plus sensible chez les femmes : en 1992, près de 82% de femmes en âge de travailler étaient actives (occupées ou non), elles sont 75,2% à l'être en 1999 (information qu'il faudrait pouvoir détailler par tranche d'âges de la femme), soit une baisse de presque 6 points. Et en 1999, le taux d'emploi des femmes est de 65,5%. Les enfants sont donc peut-être davantage pris en charge dans la journée par leur mère, d'autant que la crèche devient plus onéreuse.

Les grands-mères (ou *babouchki*) jouaient déjà un rôle bien connu dans la prise en charge des petits enfants (l'âge de la retraite pour les femmes est de 55 ans, avec de nombreux cas d'anticipation possible pour cause de pénibilité du travail ou du climat). Il est possible qu'il ait été renforcé ces dernières années, facilité par le fait que plusieurs générations cohabitent encore souvent dans le même logement. Ainsi, en 1996, 25% des enfants (moins de 18 ans) vivent avec un grand-parent, dont 10% avec deux (ou plus) grand-parents (Klugman J. et Motivans A., 2001).

Les mères de jeunes enfants ont également pu continuer à bénéficier du congé parental (mis en place au début des années 1980) qui est de 18 mois. Rappelons que les personnes en congé parental sont comptées parmi les actifs occupés et gardent leur droit de revenir sur leur poste à l'issue de leur congé. Pour la première moitié des années 1990, Guy Standing (1996) notait que ce congé parental était très largement utilisé (puisque malgré le faible taux de natalité, 5,9% de la population active féminine était en congé parental en mai 1994, ce taux étant même de 10% dans le secteur du textile et de la confection)¹⁰. Le montant accordé en cas de congé parental est cependant peu attractif, de 25% du salaire moyen en 1991, il ne représentait plus que 9% de ce salaire moyen en 1995. Il a été augmenté en 1996 à environ 20% du salaire moyen. En 1999, d'après les données du Fonds d'assurance sociale qui verse cette allocation, 850 000 femmes en étaient bénéficiaires. Ce qui signifie qu'un peu moins de la moitié des femmes ayant eu un enfant en 1998 ou 1999 a demandé ce congé parental.

Enfin, les familles russes font aussi appel à des nourrices ou *niania*, mais il n'existe guère de données chiffrées sur le sujet, cette activité n'étant pas codifiée comme profession comme en France par exemple.

Il apparaît finalement, pour relativiser un peu les analyses seulement alarmistes sur la situation des enfants, qui sont par ailleurs tout à fait légitimes, que la prise en charge des enfants lors de leur petite enfance a connu des transformations, mais ne s'est pas effondrée. Cette analyse s'inscrit d'ailleurs dans une problématique plus large de l'ensemble de la protection sociale russe : les institutions, les établissements, les structures existantes n'ont en général pas disparu et continuent à offrir leurs services, alors que les tentatives de dispositifs de soutien financier, de nouvelles allocations apparaissent souvent comme dérisoires et vite dépassées.

Nous allons cependant étudier plus finement les réponses institutionnelles et politiques à l'ensemble de ces questions relatives aux conditions de vie des enfants.

3. Les réponses institutionnelles et politiques

Quelques dimensions permettent de structurer cette analyse : celui des *acteurs* (État et organes gouvernementaux, régions et municipalités, associations, acteurs privés et ONG), celui des *instruments* des politiques envers l'enfance (législation, allocations familiales, autres allocations, prestations en nature, services, accueil en établissements, professions liées à

¹⁰ La large utilisation du congé parental dans les autres pays de l'Est est signalée également par Ariane Pailhé (1997).

l'enfance...), et celui des *populations concernées* (tous les enfants, ou certaines tranches d'âges, ou les plus pauvres, ou des catégories spécifiques). Nous suivrons le fil conducteur des acteurs, en mêlant à chaque fois les autres dimensions.

3.1 État, organismes gouvernementaux : leurs programmes d'action et allocations familiales

3.1.1 Les institutions étatiques : peu de changements

Ce qui frappe dans un premier temps, lorsque l'on étudie le traitement étatique de questions de l'enfance en Russie, c'est le cloisonnement des organismes qui s'en occupent, et l'approche très catégorielle des principaux programmes d'actions. Les tentatives de créer des organismes interministériels et transversaux sur l'enfance, dans les années 1991-1995, ont en effet eu peu de succès, et trois Ministères continuent suivant la même division des tâches à exercer leurs fonctions : le ministère de la Santé suit les enfants jusqu'à 3 ans, celui de l'Éducation ceux de 3 à 18 ans, et celui du Travail et du développement social les enfants handicapés, abandonnés, etc. Par ailleurs, ce qui semble être la grande ambition de la décennie concernant les enfants, le programme présidentiel baptisé « Les enfants de Russie », mis en place en 1994, et renouvelé chaque année depuis, apparemment très large, se compose en réalité d'emblée de plusieurs axes disjoints intitulés : les enfants invalides, les enfants orphelins, les enfants de Tchernobyl, les enfants du Nord...¹¹. Ils fonctionnent comme autant de programmes isolés, ayant leur financement spécifique (ou plus souvent n'en ayant pas !), leurs organismes responsables, etc. Comme l'indiquent E.M.Rybinski, L.V. Kuznetsova, et M.I. Nesmejanova (1998), les différentes politiques explicitement en faveur de l'enfance en Russie s'adressent donc à des catégories très spécifiques. Selon ces auteurs, il faudrait renverser cette approche : les actions devraient s'adresser a priori à l'ensemble des enfants, quitte à les décliner de manière particulière. Il est vrai, remarquent-ils, que ces catégories particulières, si l'on y ajoute les enfants vivant dans des familles en dessous du « minimum de subsistance » (seuil de pauvreté officiel le plus utilisé en Russie), regroupent plus de la moitié des enfants. On retrouve là l'une des difficultés des politiques sociales actuelles en Russie : même lorsqu'elles cherchent à se concentrer sur les plus démunis, elles concernent une grande partie de la population, a fortiori quand il s'agit des enfants, sans avoir les moyens de développer une politique générale de soutien de niveau de vie.

3.1.2 Les principes guidant les politiques envers les enfants : des inflexions notables

Pourtant la philosophie générale des approches politiques de l'enfance a, nous semble-t-il, évolué. Dès 1991 commence un important travail législatif dont le résultat le plus visible sera le Code de la Famille, adopté fin 1995. Il découle en partie des engagements pris vis à vis de l'ONU, et s'inscrit dans une recherche de légitimation de la Russie vis à vis de l'Occident et des organisations internationales (A. Coqblin, 1998). Les principales nouveautés introduites par ce Code de la Famille concernant les enfants sont :

- l'affirmation des droits des enfants (cf ONU), se traduisant par exemple par le fait que l'on puisse recueillir l'avis de l'enfant sur ses souhaits de parent gardien lors d'un jugement de divorce ;
- l'instauration de la notion officielle et légale de « familles d'accueil » pour les enfants sans soutien parental.

Ceci s'inscrit dans une tendance générale qui prône l'accueil et la prise en charge des enfants au sein de familles ou de petites structures familiales d'accueil, et non plus dans des établissements de grande taille. Dans le même esprit, depuis 1991 se développent, sous l'égide du Ministère du travail et du développement social, les professions de travailleurs sociaux, jusqu'alors inconnues. Les thèmes de

¹¹ Programme présidentiel « Deti Rossii » (Enfants de Russie), Biblioteka Rossiskoj gazety i jurnala « Socialnaja zaščita », n°8, 1994. Contient le décret présidentiel n°1696 du 18 août 1994, et le texte du programme (160 p).

la prévention, de la réinsertion, d'une approche globale des problèmes familiaux sont au cœur de ces nouvelles approches, qui entrent souvent encore en contradiction avec des conceptions plus répressives, et surtout correspondant davantage à un type d'intervention en internats, maisons pour enfants, et non en milieu « ordinaire » (le travailleur social / le « pédagogue »).

3.1.3 La faible efficacité des programmes et actions de l'État : une présence seulement symbolique ?

Que l'on examine le programme « Enfants de Russie » ou l'évolution du dispositif d'allocations familiales, il apparaît que l'intervention de l'État relève surtout d'une politique de légitimation et de présence symbolique, bien qu'effectivement les difficultés économiques expliquent une partie des difficultés de financement.

Ainsi, les différents programmes d'Enfants de Russie n'étaient semble-t-il financés en moyenne qu'à hauteur de 35% des engagements annoncés (ceci se serait amélioré pour les deux dernières années).

Par ailleurs, selon l'analyse d'A. Coqblin (1998), l'inflation législative et les changements fréquent des dispositifs d'allocations familiales étaient censés montrer que l'État était présent très activement et surtout produisait du nouveau, alors que les montants des allocations étaient fortement symboliques, mais justifiés par la crise économique.

Examinons plus en détail ce dispositif d'allocations familiales :

Nous avons déjà évoqué les mesures prises au début des années 1980, qui constituent en Russie un tournant dans la politique familiale (Elizarov et Zviereva, 1997). En effet, de l'après-guerre à 1974, seules étaient prévues des allocations pour les familles nombreuses : allocation de naissance à partir du troisième enfant, allocation mensuelle à partir du quatrième assortie d'une remise de décoration aux mères de cinq enfants et plus. Elles participaient d'un discours de glorification de la famille et de la mère, caractéristique de l'idéologie soviétique stalinienne d'après-guerre. En 1974 apparaît une allocation reconnaissant implicitement le problème de la pauvreté et des difficultés accrues pour les familles avec enfants : il s'agit d'une allocation accordée pour tout enfant de moins de 12 ans, *sous conditions de ressources*.

En 1981-1982 de nombreuses nouvelles orientations sont prises, dont la création d'une allocation de naissance quel que soit le rang de naissance de l'enfant, et d'un congé parental rémunéré au moins pendant un an dès le premier enfant.

3.1.4 Depuis la transition

De 1990 à 1994, la législation sur les allocations familiales (à l'instar de l'ensemble des dispositifs législatifs), connaît de fréquentes modifications (tableau 4), ce qui rend le dispositif peu lisible, tandis que le montant des allocations devient dérisoire. De montant déjà faible, elles sont sans cesse érodées par l'inflation, et sont de plus souvent payées avec beaucoup de retard.

Ainsi en 1990, existent deux sortes d'allocations : une allocation versée par enfant (quel que soit leur nombre) et une versée spécifiquement aux familles pauvres. Elles disparaissent en 1991. Sont alors créées une allocation destinée à la famille, de compensation « coût de la vie » et une allocation mensuelle dont le montant dépend de l'âge de l'enfant (jusqu'à 18 mois, de 18 mois à 6 ans, et de 6 à 16 ans ou 18 en cas d'études). Le premier dispositif disparaît en 1994, le second en 1995.

Elles sont remplacées dans un souci de simplification par une allocation mensuelle universelle et de montant identique quel que soit l'âge de l'enfant.

Parallèlement le dispositif d'allocations sociales se régionalise. A partir du premier janvier 1994, il est décidé que les allocations mensuelles pour enfants seront administrées et seront à la charge financière des autorités régionales, les *oblasty*. Ceci sans dotations

supplémentaires des régions qui furent souvent incapables financièrement d'assurer cette obligation.

En 1998, la faiblesse des montants alloués, leur forte érosion en termes de pouvoir d'achat lorsqu'elles sont enfin perçues par les intéressés (en décembre 98, le délai de paiement était environ de 6 mois, et pouvait aller jusqu'à deux ans !) et la critique de leur « saupoudrage », ont conduit à mettre l'allocation mensuelle pour enfant (au-dessus de trois ans) sous conditions de ressources : elle devient réservée aux familles ayant un revenu par tête inférieur à deux fois le minimum de subsistance. Cette allocation sous condition de ressources dépend en fait beaucoup du potentiel économique de chaque région et contribue peu à atténuer la pauvreté (Ovčarova L. et Prokof'eva L., 2000). Malgré cette mise sous conditions de ressources, la somme versée demeure très faible : ainsi en 2001, cette allocation vaut 70 roubles (140 si famille monoparentale), soit 6% du minimum de subsistance évalué à cette date-là par enfant (1514 roubles) ; et la proportion d'enfants concernés est importante : en 2001, les allocations familiales furent versées au titre de 18 millions d'enfants, soit 55% d'entre eux.

TABLEAU 4 : EVOLUTION SCHEMATIQUE DU DISPOSITIF D'ALLOCATIONS FAMILIALES

Allocation	année	Montant	Source de financement	Gestionnaire de versement
Allocation pour enfant	1991	70% du salaire minimum	Fonds de pension	Entreprise* ou service local de protection sociale
	1994	mise sous condition de ressources	Passage au budgets régionaux	
	1998			
	2000		Reprise par le budget fédéral	
	2001			
Allocation de maternité	Depuis 1992, 20 semaines (10/10)	Salaire si active Salaire minimum si inactive	Fonds d'assurance sociale	Entreprise ou service local de protection sociale
Allocation de naissance	Redéfinie en 1995	Somme fixe	Fonds d'assurance sociale	Entreprise ou service local de protection sociale
Allocation parentale (jusqu'à 18 mois)	1994 1996	Salaire minimum 2 fois salaire minimum	Fonds d'assurance sociale	Entreprise ou service local de protection sociale
* Depuis 98, les entreprises sont libérées de leur obligation d'administrer les allocations familiales mensuelles.				

Tableau tiré en partie de Klugman J., Motivans A. (2001).

Dans le même temps, il a été décidé au milieu de l'année 2000 de re-budgétiser sur le compte fédéral les allocations familiales, en tirant la leçon de l'échec de leur décentralisation.

Il ressort de tout cela une impression de changements très fréquents des dispositifs d'allocations familiales, exprimant semble-t-il un manque de projet très cohérent quant à la mise en place et aux objectifs d'une telle politique. Doit-elle constituer une politique spécifique ? Quel est le niveau pertinent pour la mener ? État, région, municipalités ? Les décisions en matière de prestations en faveur des enfants sont englobées dans une problématique plus large de lutte contre la pauvreté et dans des débats récurrents sur la fausse opposition entre le « ciblage » des allocations pour les plus démunis et l'approche catégorielle des prestations. La question du financement des allocations familiales, quant-à-elle, n'est jamais véritablement traitée.

3.2 Régions, municipalités, entreprises : un rôle concret diversifié

Les régions, on l'a vu, ont été chargées pendant plus de 5 ans de l'administration et du financement des allocations familiales évoquées précédemment. Mais elles n'étaient pas maîtres de leur législation et, par ailleurs n'avaient pas reçu de dotations supplémentaires pour cela. Cette dévolution de compétences fut donc un échec.

En revanche, tout ce qui concerne les bénéficiaires en nature (et qui sont finalement peut-être le seul soutien tangible), c'est-à-dire la cantine gratuite, les subventions au transport scolaire, la distribution gratuite de médicaments jusqu'à 6 ans, la distribution de lait jusqu'à deux ans, celle de vêtements et de chaussures,... demeure de la responsabilité locale. Cela engendre beaucoup de disparités locales, et permet difficilement de dresser un tableau de la situation au niveau global de la Russie. Néanmoins, elle semble fournir une aide tangible à une frange de la population. D'après des estimations de la Banque Mondiale en 2002, dans 52 régions (sur 89) un tel dispositif d'aide sociale fonctionnerait régulièrement, dans 12 régions de manière irrégulière, et dans 9 régions, pas du tout. Dans la moitié des régions seraient organisées, au niveau municipal bien souvent, des distributions de vêtements pour enfants, et dans 21% des régions, des distributions de chaussures pour enfants.

Les régions sont dans une situation contradictoire : d'une part, la mise en œuvre et le financement des mesures envers les enfants peuvent leur apparaître comme une charge, surtout financière, trop lourde, d'autre part, elles tentent d'attirer les fonds des organismes internationaux destinés à des expérimentations régionales, en montrant leur capacité à mener une politique sociale autonome. Plus proches des populations, elles ne peuvent d'ailleurs pas négliger l'aide aux familles et aux enfants. Ceci vaut a fortiori pour les municipalités et les districts, qui doivent sur le terrain rendre opérationnels les critères de revenus, et les mécanismes de leur vérification, pour l'éligibilité à certaines allocations ou aides. Si chaque pouvoir local opère finalement suivant ses moyens et ses contraintes (de liquidités, de personnel, de matériel informatique, de produits à distribuer...), et donc avec une ampleur différente, les conceptions de leurs actions, basées sur l'assistance aux familles les plus nécessiteuses, de manière ponctuelle, varient peu.

Quant aux entreprises, si elles continuent à jouer un rôle important dans la protection sociale de la population active en Russie (Lefèvre, 2001), leurs activités envers les enfants ont plutôt diminué, car les jardins d'enfants ont, comme on l'a vu, été transférés en majorité aux municipalités ou fermés. En revanche, les entreprises ont en général conservé leurs colonies de vacances, ouvertes aux enfants de leurs salariés, mais aussi souvent aux autres enfants.

3.3 ONG, associations

Il s'est développé de nombreuses petites associations russes privées, fonctionnant plutôt comme des groupes d'entraide entre parents d'enfants souffrant par exemple d'un même handicap ou d'une même maladie. Les organisations caritatives et religieuses sont également bien présentes, avec Médecins du Monde, le Christian Children's Fund, la Croix-Rouge. Très actives dans les dispositifs d'aide humanitaire tout au début de la transition (Lefèvre, 1993), certaines ont particulièrement mis en place des actions pour les enfants, notamment pour les enfants en orphelinats ou pour les enfants des rues, en travaillant en partenariat parfois avec les municipalités autour de centres d'accueil et de réinsertion. Tout se passe comme si l'État se déchargeait sur elles pour ces interventions locales autour des populations d'enfants marginalisées, mais, du moins dans les premières années, il refusait de les considérer comme des acteurs pouvant participer à la discussion et à la définition des politiques fédérales envers l'enfance. Depuis 1994-1995, les associations privées peuvent cependant obtenir une subvention de l'État pour leurs activités en faveur des enfants, ce qui témoignerait d'une certaine reconnaissance de leur rôle.

Conclusion :
Peut-on parler de politique sociale envers les enfants en Russie ?
Dix ans de crise et de recherches de réponses¹²

Les différents points que nous souhaitons souligner en conclusion sont donc les suivants :

La décennie a été marquée par beaucoup d'évolutions législatives, par de nombreux changements dans le dispositif d'allocations familiales et par des mouvements de décentralisation-recentralisation de leur financement. Si quelques principes nouveaux dans les politiques concernant les enfants se sont développés, avec l'affirmation de droits de l'enfant, avec la création et le développement des professions de travailleur social, et avec par exemple la lente acceptation de l'adoption internationale, des permanences demeurent et des contradictions apparaissent :

Le système d'allocations monétaires, s'il témoigne d'une volonté de l'État de montrer sa présence, n'apporte guère de soutien véritable aux familles. Le système de politique sociale, était autrefois un système de type professionnel, dirigée vers les actifs, et leurs ayants droit. C'est à ce titre que les enfants étaient couverts. Ce système a eu du mal à se modifier rapidement pour endiguer la pauvreté des non-actifs, les conséquences de la baisse de l'activité. Des soutiens monétaires de grande ampleur n'ont jamais pu être mis en place, malgré une impression de foisonnement de créations d'allocations de manière désordonnée (on ne compte pas moins de 156 sortes d'allocations à 236 catégories de la population).

Quelques situations dramatiques se sont développées (travail des enfants, enfants des rues, croissance du nombre d'enfants « orphelins sociaux ») : cela suscite de nombreux besoins de prise en charge collective et institutionnalisée, alors même que les principes nouvellement affirmés concernant les enfants sont ceux d'une diminution du nombre d'enfants « en établissements ».

Il ne nous semble pas finalement qu'il y ait de politique en faveur des familles et des enfants en tant que telle. Il apparaît que derrière l'affichage d'une telle politique, souvent symbolique, il y eut par le passé des mesures liées essentiellement à la gestion de la participation des femmes à la vie active, pouvant donc être considérées comme *une composante des politiques de l'emploi*. Après 1991, les mesures nouvelles liées aux enfants deviennent des recherches de solution à des situations de crise, et participent des *politiques de lutte contre la pauvreté*.

La légitimation d'une politique familiale s'appuie en fait sur la reconnaissance des conséquences sociales du passage à une économie libérale. Les allocations ne sont pas mises en place pour encourager la famille mais parce que les familles ont un bas niveau de vie. C'est la crise et la pauvreté qui justifient ainsi souvent les changements de dispositifs, et leur caractère d'urgence, des politiques sociales envers l'enfance, considérée essentiellement comme une *victime*. Ceci nuit, mais est-ce facile de faire autrement, à une réflexion plus sereine sur les objectifs de politiques en faveur des enfants.

¹² Un thème important n'a pas été ici abordé, c'est celui de la santé des enfants : prise en charge ordinaire, mais aussi dégradation de leur état de santé et surtout développement inquiétant de certaines maladies infectieuses et du Sida, et conséquences de Tchernobyl et autres catastrophes écologiques sur les enfants. Il nous semble en effet que cette question relève d'une approche un peu différente et nécessiterait à elle seule toute une étude.

BIBLIOGRAPHIE

- AVDEEV A. 2001. « La démographie depuis la perestroïka : crise ou continuité », p.53, in : *La société russe depuis la Perestroïka : rupture, crise ou continuité ?* (actes du séminaire de la valorisation de la recherche, séance du 1er mars 2001), *Dossiers et recherches* n° 105, INED, 129 p.
- AVDEEV A., BLUM A., 1999. « La population russe : des raisons d'espérer ? » *Population et Sociétés*, bulletin de l'INED, n° 351, novembre 1999, 4 p.
- AVDEEV A., MONNIER A., 1994. « A la découverte de la fécondité russe contemporaine », *Population*, n° 4-5, juillet-octobre 1994, pp.859-902.
- AVDEEV A., MONNIER A., 1999. « La nuptialité russe : une complexité méconnue », *Population*, n° 4-5, juillet-octobre 1999, pp. 635-676.
- BREEVA E.A., 2001. « Les enfants vagabonds en Russie », pp. 97-108, in : *Politiques sociales en France et en Russie*, INED/IPSEP, Dossiers et Recherches INED n°92, 246 p.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, 2001. *Situation of Working Street Children in Moscow*, ILO/IPEC Working Paper, Moscou, 70 p.
- COQBLIN A., 1998. *Le changement dans les politiques de l'enfance en Russie : persistance du système de prise en charge soviétique et introduction de nouveaux acteurs et de nouvelles représentations, 1991-1998*, mémoire de DEA, Institut d'Études Politiques de Paris, 137p.
- CREUZIGER C.K., 1996. *Childhood in Russia : representation and reality*, Lanham ; New-York ; London : University Press of America , 254 p.
- ELIZAROV V.V., ZVIEREVA N.V., 1997. *Domokhozjaïstvo, sem'ja i semejnaja politika* (Ménage, Famille et politique familiale), MGU, Dialog, Moscou, 190 p.
- FESTY P., PROKOF'EVA L. 2001. «Uroven' zizni semej posle razvoda » (Le niveau de vie des familles après un divorce), in *Politiques sociales en France et en Russie*, INED/IPSEP, Dossiers et Recherches INED n°92, p. 81-96.
- GOSKOMSTAT (2000), *Socialnoe položenie i uroven' jizni naselenija Rossii : statisticeskij sbornik 2000* (La situation sociale et le niveau de vie de la population en Russie, Recueil statistique 2000) , Moscou.
- HARWIN J., 1996. *Children of the Russian State 1917-1995*, Aldershot, UK ; Brookfield, USA ; Hong Kong : Avebury, 222 p.
- INED, 2001. *La société russe depuis la Perestroïka : rupture, crise ou continuité ?* (actes du séminaire de la valorisation de la recherche, séance du 1er mars 2001), *Dossiers et recherches* n° 105, INED, 129 p.
- KLUGMAN J., Motivans A. (ed), 2001. *Single parents and Child Welfare in the New Russia*, UNICEF, Palgrave, New York, 247 p.
- LEFÈVRE C., 1993. « L'aide humanitaire à la Russie », *Le courrier des Pays de l'Est*, la Documentation Française n° 383.
- LEFÈVRE C., 2001. « La municipalisation complexe de la sphère sociale des entreprises russes », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, Vol "é", n°4, pp 125-151.
- MESLÉ F., VALLIN J. 1998, « Évolution et variations géographiques de la surmortalité masculine : du paradoxe français à la logique russe » *Population*, revue de l'INED, n° 6, novembre-décembre, p. 1079-1101.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL DE RUSSIE, 2001. « *Gosydarstvenniji doklad o položenii detej v rossiskoj federacii* » (*Rapport gouvernemental sur le situation des enfants en Fédération de Russie*), Moscou.

- OVČAROVA L., PROKOF'EVA L., 2000. « Pauvreté et solidarité familiale en Russie à l'heure de la transformation », *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, Vol 31, n°4, pp. 151-182.
- PAILHÉ A., 1997. *Inégalités selon le sexe sur le marché du travail en Europe centrale au cours de la transformation systémique*, sous la dir. de Dominique Redor, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, 492 p.
- PNUD, 1997, 1999. *Rapport sur le développement humain en Russie*.
- PROKOF'EVA L., VALETAS M.F., 2000. « Otcy i ih deti posle razvoda » (Les pères et leurs enfants après le divorce), *Naselenie i obscestvo* (Population et société, en russe), n° 50, 4 p.
- RIMACHEVSKAJA N., 1993. « Quelle situation pour les enfants de Russie dans les années 90 ? », *Le Courrier des pays de l'Est* n° 383, oct., pp. 40-48.
- RYBINSKI E.M., KUZNETSOVA L.V., NESMEJANOVA M.I., 1998. « Gosydarstv'ennaja socialnaja politika v interesakh detej » (La politique sociale de l'État dans l'intérêt des enfants), n°3, *Socis*, Moscou, pp. 79-82.
- SKHOLNIKOV V.M., MESLÉ F., VALLIN J. 1995, « La crise sanitaire en Russie. I, Tendances récentes de l'espérance de vie et des causes de décès de 1970 » *Population*, revue de l'INED, n° 4/5, juillet-octobre, pp. 907-943.
- STANDING G., 1996. *Russian Unemployment and Enterprise Restructuring. Reviving Dead Souls*, ILO, Mac Millan Press, Great Britain, 404 p.
- UNICEF, 1997, *Children at risk in central and Eastern Europe : Perils and promise*.
- UNICEF, 1999, *The State of the World's Children 1999*.
- VALETAS M.F., 1994. « Le paiement des pensions alimentaires en France et en Russie », *Population*, revue de l'INED, n° 6, novembre-décembre, pp. 1451-1472.